

La aplicación del artículo 20 del Reglamento (CE)
n.º 1008/2008 ante el Derecho de la competencia.
Estudio del caso francés*

The application of Article 20 of Regulation (CE) n° 1008/2008
to competition law. A study of the French case

MARÍA JOSÉ ESTRADA MARGARETO**

Profesora de Derecho mercantil
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
ORCID ID: 0000-0002-5677-2523

Recibido: 12.11.2025 / Aceptado: 14.01.2026

DOI: 10.20318/cdt.2026.10273

Resumen: En el presente trabajo se estudiará la interpretación y la aplicación del artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1008/2008 por primera vez desde su entrada en vigor, hecho que ha supuesto un hito sin precedentes en el marco de la defensa de los principios reguladores de la competencia en el mercado único europeo. Para ello, se analizará el caso que motivó su aplicación como instrumento legitimador de la normativa francesa, que prohíbe el ejercicio del derecho de tráfico aéreo en Francia en determinadas rutas.

Además, este estudio cobra especial sentido ante el inminente vencimiento del plazo en el que se deberá adoptar la decisión de mantener, revocar o modificar esta normativa punitiva al transporte aéreo en el marco competencial francés.

Palabras clave: Derecho de la competencia, sostenibilidad, prohibición de vuelos

Abstract: This paper will examine the interpretation and application of Article 20 of Regulation (CE) n° 1008/2008 for the first time since its entry into force, a milestone that has marked an unprecedented development in the defense of the principles governing competition in the European single market. To this end, it will analyze the case that led to its application as a legitimizing instrument for the French regulations prohibiting the exercise of air traffic rights in France on certain routes.

This study takes on particular relevance, given the imminent expiration of the deadline to take a decision on maintaining, revoking, or modifying this punitive regulation on air transport within the French jurisdiction.

Keywords: Competition law, sustainability, air traffic ban.

*El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Respuesta de las empresas turísticas ante la reordenación del sector: entre la crisis y el plan Next Generation EU”, subvención directa nominativa a la Fundación Canaria Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (FCPCT-ULPGC) para el impulso de la investigación, el desarrollo y la innovación. Proyecto cofinanciado por el Cabildo de Gran Canaria y la Comunidad Autónoma de Canarias a través de FDCAN”, cuyo IP es Inmaculada González Cabrera.

**La autora es colaboradora investigadora del Grupo de investigación Turismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (TOTMA), que se integra dentro del Instituto Universitario ECOAQUA de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Se indica esta doble filiación en cumplimiento de la normativa propia de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

mariajose.estrada@ulpgc.es

Sumario: I. Introducción. II. La prohibición de la prestación del servicio de transporte aéreo en el territorio francés. 1. Legitimación causal. 2. Delimitación objetiva. 3. Delimitación territorial. 4. Delimitación temporal. III. Encaje de la prohibición en el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. 1. Causa legitimadora y condicionamientos de la prohibición. 2. Cronología del procedimiento y análisis crítico. 3. Concurrencia de los requisitos de grave situación medioambiental y transporte sustituto a niveles adecuados de servicio. 4. Fronteras delimitativas de la prohibición. A) No discriminación y no distorsión de la competencia. B) Aplicación del principio de necesidad y duración limitada de la prohibición. IV. Incumplimientos colaterales de la prohibición. V. Conclusiones.

I. Introducción

1. La Unión Europea (en adelante UE) se ha consagrado como una de las principales y firmes defensoras del impulso de la sostenibilidad medioambiental. Así se refleja en el Pacto Verde Europeo¹ y en la Ley Europea del Clima², como instrumentos normativos que encauzan la ejecución de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París³ y en la Agenda 2030⁴.

2. A tal efecto, y derivado de dichas resoluciones europeas, se ha creado una genuina estrategia europea del transporte, especialmente encaminada a promover la sostenibilidad medioambiental. El diseño de esta estrategia parte del papel determinante del sector del transporte para alcanzar el reto de la neutralidad climática europea en el año 2050⁵, dado el volumen de las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante GEI) que produce este sector⁶.

3. Este objetivo europeo común requiere de la intervención directa de cada uno de los Estados miembros (en adelante EEMM), atendiendo al régimen de distribución de competencias fijado en los artículos 3 y 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)⁷. Muestra de ello son los diversos Planes Nacionales de Energía y Clima (en adelante PNEC) que deben presentar cada uno de los EEMM como programa a seguir para alcanzar el reto común de sostenibilidad; y en los que se recogen las pertinentes acciones a adoptar para el sector del transporte nacional.

Ante este escenario, son múltiples y diversas las medidas adoptadas y propuestas por los diferentes EEMM para conseguir esta sostenibilidad medioambiental, creando un mapa heterogéneo y diverso sobre la legislación aplicable en el mercado del transporte europeo.

4. A pesar de esta diversidad normativa y de acción, la UE y la mayoría de los EEMM encuentran consenso en identificar al sector del transporte aéreo como uno de los principales culpables de la situación medioambiental existente. De esta premisa se derivan las principales líneas de acción europeas

¹ Aprobado por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019.

² Aprobada por el Reglamento (UE) n.º 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

³ Aprobado el 12 de diciembre de 2015, el cual reúne a las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 9 de mayo de 1992.

⁴ Aprobada en la cumbre de Naciones Unidas celebrada el 25 de septiembre de 2015, por la que se dicta la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”.

⁵ *Vid.* Reglamento (UE) n.º 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

⁶ *Vid.* Declaración de Asjabad sobre compromisos y recomendaciones de políticas de la Conferencia Mundial sobre Transporte Sostenible. Texto en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11987Ashgabatstatement.pdf> Última visita el 30 de abril de 2024.

⁷ La temática es ciertamente prolija dada la distribución de competencias legislativas y reguladoras fijadas en el TFUE. La regulación del transporte se entronca en la competencia normativa compartida entre la UE y los EEM; mientras que el régimen normativo de la competencia en el marco del mercado único europeo se atribuye en exclusiva a la UE.

y nacionales, dictando y proyectando una regulación especialmente punitiva para este transporte aéreo, con el consiguiente agravio comparativo con otros modos de transporte.

5. En línea con lo expuesto, el Gobierno francés ha sido la punta de lanza en la ejecución de la controvertida iniciativa de prohibir los vuelos en determinadas distancias medias. El legislador francés enarboló esta prohibición legal con base en la necesidad de reducir la emisión de GEI, empleando la sostenibilidad como adalid de la intromisión pública en el normal y debido desarrollo de mercado del transporte europeo.

6. Esta prohibición se plantea por la particular Convención Ciudadana por el Clima⁸ y se materializa en la Ley francesa n.º 2021-1104, de 22 de agosto de 2021, relativa a la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia ante sus efectos (en adelante Ley n.º 2021-1104). Concretamente, se recoge esta prohibición en su Capítulo IV, bajo el amparo del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (en adelante Reglamento (CE) n.º 1008/2008).

7. Dado este hito sin precedentes, deviene obligatorio el análisis de esta prohibición y los pronunciamientos de la Comisión Europea emitidos al respecto; especialmente, sobre su encaje con el supuesto causal recogido en dicho artículo 20, ante el impacto que esta medida tiene en el marco regulatorio de la competencia. Además, la necesidad de este estudio viene reforzado ante el momento crucial en el que nos encontramos, en el que se deberá decidir la continuación, la revocación o la modificación de la medida, dada su caducidad el próximo mayo de 2026.

II. La prohibición de la prestación del servicio de transporte aéreo en el territorio francés

1. Legitimación causal

8. El escenario medioambiental existente y los compromisos vinculantes de impulso de sostenibilidad expuestos, han servido de causa justificativa de las iniciativas ejecutadas por el legislador francés en su Ley n.º 2021-1104. En concreto, en el Capítulo IV de esta Ley, bajo el título “Limitar las emisiones del transporte aéreo y promover la intermodalidad entre tren y avión”, se incluyen diversas medidas que sancionan al transporte aéreo dada su supuesta culpabilidad en las emisiones de GEI, causantes de la situación medioambiental adversa. Entre estas medidas destaca la prohibición de los vuelos en determinadas distancias medias dentro del territorio francés, y que procedemos a analizar.

9. Como cuestión previa, en aras a delimitar la interpretación sistemática y la ratio legis de esta medida, procede identificar su ubicación en el contexto de Ley n.º 2021-1104 que le da origen. Con esta finalidad deben distinguirse dos iniciativas derivadas del propio título del Capítulo IV citado. La primera de ellas se enfoca en la reducción de las emisiones GEI del transporte aéreo, y la segunda, se dirige a promover la iniciativa de la intermodalidad entre los medios ferroviarios y aéreos. Todo ello, siguiendo los cánones de sostenibilidad dictados por las instituciones europeas como se ha visto *supra*.

10. La razón de ser de esta medida se encuentra en el artículo 1 de dicha Ley n.º 2021-1104, el cual recoge el compromiso francés de cumplir con la reducción de GEI dentro del marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo. En consecuencia, se motiva su dictado en la obligatoriedad asumida de dar efectivo cumplimiento a las medidas de impulso de la sostenibilidad medioambiental contenidas en dichos pactos.

11. En este sentido, debe aludirse al compromiso nacional de cada uno de los EEMM acerca de la reducción de GEI, especialmente, ante la debida elaboración de sus PNEC, dado el mandato conte-

⁸ Vid. <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/se-deplacer-2/> Última visita el 29 de octubre de 2025.

nido en el Pacto Verde Europeo y en el Reglamento (UE) 2018/1999. En este contexto obligacional de objetivos de sostenibilidad, el legislador francés aborda la problemática del sector del transporte, atendiendo al impacto que este sector tiene en dicho fomento de la sostenibilidad.

Derivado de lo anterior, dispone una serie de medidas que pretenden impulsar el transporte ferroviario, calificado como medio de transporte sostenible, unido a la prohibición de prestar el servicio de transporte aéreo en las distancias medias, entre otras medidas punitivas para este último. Mediante estas iniciativas se pretende, supuestamente, dar cumplimiento a los citados mandatos contenidos en el Pacto Verde Europeo y en el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

12. En relación con el primer objetivo de la norma, concretado en el impulso de la sostenibilidad, el transporte aéreo es calificado como uno de los medios de transporte más contaminantes, atendiendo a las emisiones de GEI que produce⁹. Esta realidad requiere adoptar estrategias que faciliten la conversión hacia la sostenibilidad de este medio de transporte, de tal suerte que pueda seguir formando parte de la estructura de movilidad europea. Y ello, dado que la planificación del futuro transporte europeo en el marco del medio y del largo plazo pasa necesariamente por la instauración de un sistema de movilidad sostenible, competitivo e inteligente¹⁰.

13. Sin perjuicio de la imperativa sostenibilidad medioambiental de la que deben ser partícipes todos los modos de transporte, debe aludirse también a la necesaria sostenibilidad económica en la UE¹¹. Este prisma económico de la sostenibilidad resulta del impacto que el sector del transporte tiene en el mercado único europeo, y así se refleja en la estrategia europea del transporte al promover su competitividad en este mercado¹². Por ello, esta premisa conlleva que todos los modos de transporte, incluido el transporte aéreo, deben ser objeto de medidas que faciliten al unísono la obtención de su condición de sostenible medioambiental y económicamente; y no su erradicación del mercado.

Lo expuesto conduce a la necesidad de que las medidas que impulsen la sostenibilidad medioambiental no acarreen con su ejecución un retroceso en la sostenibilidad económica. Por lo tanto, la exclusión de determinados modos de transporte de la prestación de servicio puede conllevar, en teoría, una supuesta mejora en la sostenibilidad medioambiental, pero a su vez, resultaría una merma en la sostenibilidad económica requerida.

14. Tiene especial relevancia en este punto la pérdida de la alternatividad en la movilidad defendida por la estrategia diseñada para el transporte europeo¹³, como una de las bases del impulso de la competitividad del sector en el mercado único europeo. Y ello, ya que mediante la prohibición de la prestación de este servicio de movilidad aérea se pierde dicho parámetro de alternatividad, al reducir los modos de transporte disponibles para esas distancias.

⁹ Según la European Union Aviation Safety Agency y la European Environment Agency “[e]n 2022, los vuelos con salida desde aeropuertos de la UE27+AELC representaron el 12 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del transporte y el 4 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en la UE27+AELC”. *Vid.* https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/eaer-downloads/EASA_EAER_2025_BROCHURE_WEB_es_v2.pdf, p. 9. Última visita el 29 de octubre de 2025.

¹⁰ *Vid.* Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible fijada por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “*Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible: encaminar el transporte europeo hacia el futuro*” COM/2020/789, de 9 de diciembre de 2020 (en adelante Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible).

¹¹ *Vid.* Reglamento (UE) n.º 2021/690 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se establece un programa para el mercado interior, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, el ámbito de los vegetales, animales, alimentos y piensos, y las estadísticas europeas (Programa para el Mercado Único), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 99/2013, (UE) n.º 1287/2013, (UE) n.º 254/2014 y (UE) n.º 652/2014 (en adelante Reglamento (UE) n.º 2021/690).

¹² *Vid.* artículo 8.4.f del Reglamento (UE) n.º 2021/690.

¹³ *Vid.* Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible.

15. Sentado lo anterior, la ley francesa objeto de este estudio comprende la inclusión del transporte aéreo en programas de transición sostenible¹⁴, al igual que así realiza respecto de otros modos de transporte contaminantes como el transporte por carretera¹⁵. Por lo que, como una de las cuestiones a dilucidar del examen realizado es, si el modo de transporte aéreo alcanza la deseada sostenibilidad medioambiental mediante su reconversión sostenible, ¿por qué es necesaria su prohibición?

16. Esta pregunta nos lleva a resaltar que esta voluntad de reducir las emisiones contaminantes del transporte aéreo se enlaza inexorablemente con el fomento de la promoción de la intermodalidad entre el tren y el avión. Circunstancia que nos dirige al segundo objetivo del Capítulo IV de la citada ley francesa.

17. Este segundo objetivo se dirige expresamente a favorecer la intermodalidad, también identificada con la nomenclatura de multimodalidad, entre el tren y el avión. Para su adecuado análisis, procede hacer referencia al concepto de intermodalidad o multimodalidad, en aras a precisar su debido contenido y alcance a los efectos que nos ocupan.

La multimodalidad en el régimen de la movilidad consiste en el “*transporte de mercancías o de pasajeros, o de ambos, que utiliza dos o más modos de transporte*”, según el artículo 3 numeral 8 del Reglamento (UE) n.º 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1315/2013.

Véase que mediante la multimodalidad se fomenta el empleo conexo de los diferentes modos de transporte de una forma integrada, a los efectos de crear un espacio único europeo de transporte perfectamente interconectado¹⁶; sin que esta multimodalidad suponga vetar o prohibir determinados medios de transporte.

18. Fijada conceptualmente la delimitación de la intermodalidad o multimodalidad debe precisarse si las medidas francesas que se analizarán en este trabajo se encuentran o no dentro de estos límites conceptuales. Este examen previo encuentra su razón de ser en la legitimidad que el objetivo del fomento de la intermodalidad del transporte europeo otorgaría a las medidas que se basan en él. Por ello, aquellas que no cumplan con la consecución final de esta finalidad, tomando como parámetro su marco delimitativo, pierden su causa legitimadora.

19. De forma preliminar, ya adelantamos que, bajo el paraguas del fomento de la intermodalidad de medios de transporte en el ámbito europeo, concretamente, entre el avión y el tren, se pretende trasladar artificialmente la demanda de la movilidad del transporte aéreo al transporte ferroviario en las distancias medias. Tal y como se justificará *infra*, se construye por el legislador francés la intermodalidad basada en una vinculación ineludible entre la prohibición de los vuelos en las distancias intermedias y el fomento del medio de transporte ferroviario, mimetizándose con las directrices europeas. Este enfoque se aparta de la consecución del objetivo inherente al concepto de multimodalidad propuesto y que, de forma abusiva, se enlaza indisolublemente con la sostenibilidad medioambiental.

¹⁴ Vid. a modo de ejemplo, el Plan RepowerEU aprobado por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones, de 18 de mayo de 2022, y el Plan ReFuelEU Aviation aprobado por el Reglamento (UE) n.º 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible.

¹⁵ El transporte por carretera es considerado el más contaminante de la UE, tal y como se recoge en el Considerando 3 de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial (en adelante Directiva (UE) 2023/958).

¹⁶ Vid. Anexo del Libro Blanco del transporte de 28 de marzo de 2011, titulado “*Hoja de ruta hacia un Espacio Único Europeo de Transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*”.

20. Apuntado lo anterior, se vislumbra ya el espíritu de la normativa francesa que se examinará en este trabajo, que no es otro que alcanzar una supuesta reducción de las emisiones contaminantes del transporte aéreo prohibiendo la prestación de su servicio, pero dirigida esta prohibición a atribuir en exclusiva al transporte ferroviario la demanda del mercado de dicho transporte aéreo, bajo la capa de la promoción de la intermodalidad.

21. Ello nos lleva a plantear cuál es la verdadera causa motriz de la prohibición ¿el impulso de la sostenibilidad o la asignación al medio ferroviario de la demanda del servicio del transporte aéreo prohibido? No es una labor sencilla dar una respuesta a este interrogante, por lo que, para obtener más luz sobre esta cuestión procede examinar el ámbito de aplicación de la prohibición impuesta.

2. Delimitación objetiva

22. La prohibición examinada se recoge en la Sección 2, artículo 145 del Capítulo IV de la Ley n.º 2021-1104, mediante el que se modifica el artículo L.6412-3, apartado II del Código de Transporte, como sigue:

“De conformidad con el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, se prohíben los servicios regulares de transporte aéreo público de pasajeros en todas las rutas aéreas dentro del territorio francés cuando el trayecto también esté cubierto por la red ferroviaria nacional sin transbordo y mediante varios servicios diarios con una duración inferior a dos horas y media.

Un decreto del Consejo de Estado especificará las condiciones de aplicación del primer párrafo de este apartado II, en particular las características de las rutas ferroviarias afectadas, que deberán prestar un servicio suficiente, y las condiciones en las que podrá obviarse esta prohibición cuando los servicios aéreos transporten principalmente pasajeros en conexión o puedan considerarse como transporte aéreo de bajas emisiones de carbono. Asimismo, especificará los niveles de emisiones de dióxido de carbono por pasajero transportado y por kilómetro que deberán alcanzar los servicios aéreos para ser considerados como transporte aéreo de bajas emisiones de carbono.”.

23. A modo de inciso, procede realizar la pertinente crítica basada en la inclusión de una prohibición de tal envergadura en la Sección 2ª titulada “Otras disposiciones” de la Ley n.º 2021-1104. Ciertamente sorprende como la implantación de esta medida dada su repercusión, no goza de la entidad y protagonismo que le es merecida, quedando embebida en el marco de otras modificaciones del Código de Transporte francés.

24. En cuanto al examen de la delimitación objetiva de la prohibición, del tenor literal del precepto se desprende que se refiere a los servicios regulares de carácter público de pasajeros. Por lo tanto, su ámbito de aplicación no se proyecta desde una perspectiva universal, sino que deja excluida de su extensión la prestación del servicio de transporte aéreo privado de pasajeros y el transporte de mercancías.

25. En consecuencia, dicha delimitación de la medida se configura desde un posicionamiento parcial. Por un lado, esta prohibición se aleja de las bases sobre las que se realiza la promoción de la sostenibilidad medioambiental, según las políticas y la normativa que se expondrán a continuación y, por otro lado, esta medida produce una serie de vulneraciones en el régimen regulador de la competencia aplicable en el mercado del transporte francés, partícipe del mercado único europeo.

26. Desde la tesis del fomento de la sostenibilidad medioambiental, el marco aplicable impuesto en este veto se aparta de los objetivos predefinidos en esta vertiente de sostenibilidad, así como en las colaterales vertientes de sostenibilidad económica y social. Y ello es así, ya que la prohibición no se aplica a la movilidad realizada mediante el transporte aéreo privado, a pesar de ser calificado como uno de los servicios que más se distancia de los parámetros de sostenibilidad medioambiental. Máxime, da-

das sus emisiones de GEI y por la finalidad última de este tipo de desplazamientos¹⁷. Todo ello basado en dos premisas fundamentales.

La primera de ellas construida sobre la recomendación internacional de promocionar el transporte público frente al privado, en aras a alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de GEI y otras problemáticas derivadas del sector del transporte.

27. Es reiterada e histórica la citada recomendación internacional de favorecer el impulso del transporte público frente al privado citando, como ejemplos de ello, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 y denominada la “Cumbre para la Tierra”, por la que se aprueba el “Plan 21 o Programa 21”. En dicho Plan 21 se dictan recomendaciones para fomentar el desarrollo sostenible, y en el que se incluye la promoción del transporte público.

Igualmente, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, también se incide en esta recomendación del fomento del transporte público para favorecer la sostenibilidad en el ámbito del transporte.

28. Desde una perspectiva más reciente y vinculante para los EEMM, debe aludirse a la Agenda 2030. En dicha Agenda se incluye como Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) número 11 la meta de “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. En esta iniciativa el sector del transporte jugará un papel clave, por ello, se promueve el impulso del transporte público dentro de un sistema de transporte seguro, asequible, accesible y sostenible para la universalidad de la población.

29. Sentado lo anterior, resulta palpable que la imposición de la prohibición exclusivamente sobre el transporte aéreo público y su no aplicación al transporte privado de pasajeros constituye una vulneración de las bases históricas y recientes sobre las que se erigen las políticas y la normativa de sostenibilidad medioambiental. Es más, la imposición de esta medida en el marco del transporte aéreo privado de pasajeros podría incluso tener cierto arraigo justificativo, según los datos de emisiones GEI y su impacto en las proyecciones de la sostenibilidad medioambiental. De hecho, el empleo de los vuelos privados de pasajeros tiene mayor incidencia en aquellos desplazamientos inferiores a 500 kilómetros¹⁸.

30. Partiendo de lo expuesto, también debe abordarse el posicionamiento que las políticas y la normativa de sostenibilidad medioambiental en el transporte deben ostentar sobre las propias de la defensa de la sostenibilidad social o económica. Sin perjuicio de lo encomiable de la lucha por la implantación de un sistema de transporte que participe de los beneficios de las medidas en materia de sostenibilidad medioambiental, ello no puede conllevar un menoscabo de los deseados efectos en el camino del progreso de la sostenibilidad económica y social.

31. Desde el lado de la demanda del servicio de transporte, la sostenibilidad social debe ser defendida ante medidas como la ahora estudiada. Y ello, por la pugna que se produciría entre su ejecución y el efectivo cumplimiento del marco tuitivo regulador para la defensa de los consumidores y usuarios.

32. En este escenario, el Derecho de la competencia deberá defender la posición de dichos consumidores y usuarios como demandantes de los productos y servicios ofertados en el mercado del transporte y la movilidad.

¹⁷ Vid. el estudio realizado por S. GÖSSLING / A. HUMPE / J. C. LEITÃO, “Private aviation is making a growing contribution to climate change”, *Commun Earth Environ* 5, 666, 2024, <https://doi.org/10.1038/s43247-024-01775-z> disponible en <https://www.nature.com/articles/s43247-024-01775-z#FullText> Última visita el 27 de octubre de 2025. En este se afirma que “la aviación privada contribuyó con al menos 15,6 Mt de CO₂ en emisiones directas en 2023, o alrededor de 3,6 t de CO₂ por vuelo”; además, se identifica el empleo de este modo de transporte vinculado a actividades de ocio y eventos, particularmente en Francia, con el Festival de Cannes.

¹⁸ *Ibidem*.

Sin perjuicio de que el Derecho de los consumidores y usuarios no debe entenderse incluido *per se* en el régimen regulatorio de la competencia, sino como coadyuvante de su defensa¹⁹, lo cierto es, que los principios reguladores de la competencia favorecen el acceso de los consumidores y usuarios a los servicios de movilidad en el mercado único europeo. La libre competencia y la libre prestación de servicios se convierten en instrumentos protectores de estos consumidores, sobre los que construir el mercado único europeo en una economía de mercado liberal²⁰.

33. Por lo tanto, la configuración de esta prohibición incide en el respeto de la normativa reguladora de la competencia europea, tanto desde la perspectiva de los operadores aéreos como desde la perspectiva de los consumidores y usuarios. El sistema de transporte que debe alcanzarse o, al menos, progresar en su consecución para el año 2030 requiere la mejora del posicionamiento de los demandantes de la prestación del servicio de movilidad. Como se ha apuntado anteriormente, el sistema de transporte en el marco de este ODS 11 debe ser asequible y accesible para la universalidad de la población. Concretamente, estos requisitos de asequibilidad y de accesibilidad se dirigen a favorecer a la población más vulnerable, de tal suerte, que el transporte sea universal de todos y para todos, fomentando con ello la sostenibilidad social.

34. En esta línea, debe analizarse otra de las consecuencias de su imposición en exclusiva sobre el transporte aéreo público de pasajeros y la exclusión de esta prohibición del transporte aéreo privado. La medida afecta a la generalidad de los consumidores y usuarios que intervienen en el mercado de la prestación del servicio de transporte, atendiendo a su capacidad y disponibilidad económica. Por ello, esta prohibición no afectará a aquellos demandantes de movilidad que gocen de una capacidad económica elevada y privilegiada, los cuales pueden acceder a realizar dicho tipo de desplazamiento mediante el transporte aéreo de naturaleza privada y, de esta manera, evitar la prohibición impuesta para el transporte público y genérico de usuarios. Con esta distinción se genera un agravio comparativo entre consumidores y demandantes de movilidad, utilizando como marco discriminatorio su capacidad económica. Y ello, con mayor gravamen, ya que se perjudicará a la generalidad de los consumidores y usuarios, incluyendo a los categorizados como vulnerables, mientras que en nada perjudicará a los consumidores y usuarios que gocen de esa capacidad económica privilegiada.

35. Igualmente, esta prohibición produce la contrapartida de sancionar a aquellos demandantes que, pudiendo optar entre el transporte aéreo público y privado, eligen el fomentado transporte público. Y es que, con esta prohibición, el consumidor y usuario del transporte aéreo que tenga la capacidad económica que permita la elección, optará por el modo de transporte privado al ser el único existente y, por ello, por la opción más contaminante. Por lo tanto, con esta medida se produce el efecto contrario de favorecer la opción más contaminante y menos eficiente en la modalidad del transporte aéreo, alejándose de la causa de sostenibilidad medioambiental que le da legitimación.

36. Además del impacto negativo expuesto en el objetivo de la sostenibilidad, también merma esta medida el objetivo de la intermodalidad, al reducir la alternatividad de los modos de transporte

Esta alternatividad entre el transporte aéreo y ferroviario forma parte esencial de esa defensa de los consumidores y usuarios, como precisamente se defiende por la estrategia europea del transporte. Por lo tanto, la exclusión de esta alternatividad supone un quebranto para el posicionamiento de los consumidores y usuarios en la economía de mercado europea. Como se ha expuesto, mediante la imposición de esta prohibición se produce una estratificación de los consumidores y usuarios atendiendo a su capacidad económica, en perjuicio de la generalidad de los consumidores y usuarios, entre los que también se encuentran los más vulnerables.

¹⁹ M. PANIAGUA ZURERA / L. M. MIRANDA SERRANO, "La protección de los consumidores y usuarios y la irrupción del Derecho de los consumidores", *Derecho (Privado) de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 25.

²⁰ R. BISKUP, "La economía social de mercado y la integración europea: orientaciones de política de orden económico para la integración de España en las Comunidades Europeas", *Tercer Simposio Internacional de Economía Social de Mercado*, 1981, p. 11.

Por todo ello, esta prohibición sesgada aplicable exclusivamente al transporte aéreo público de pasajeros vulnera el citado ODS 11 de la Agenda 2030, así como los pilares más elementales sobre los que se erige la sostenibilidad social y los principios económicos del mercado único europeo.

37. Por otro lado, desde el prisma de la oferta, y también en el seno del Derecho de la competencia, la eliminación del transporte público de pasajeros en la prestación de este servicio de movilidad en las distancias medias concede al transporte aéreo privado la totalidad del mercado de la movilidad aérea en el que se aplique esta prohibición. Si bien es cierto que los demandantes de este servicio privado no suelen coincidir con los propios del transporte aéreo público, lo cierto es, que se atribuye en exclusiva a estos operadores aéreos la posible prestación de este servicio de movilidad.

38. Por lo tanto, el legislador francés vulnera su histórica encomienda de evitar el intervencionismo estatal en el mercado, basado en una economía social y de mercado²¹, máxime cuando de dicha intervención se produce de forma injustificada una discriminación respecto de los demandantes del servicio de movilidad, con el agravante de que los perjudicados serán precisamente los consumidores y usuarios con menor capacidad económica.

39. En conclusión, todo ello nos lleva a afirmar que la imposición de esta prohibición basada en una supuesta promoción de la sostenibilidad medioambiental se aplica solamente al transporte aéreo público de pasajeros, dejando al transporte aéreo privado, identificado como menos sostenible que el de naturaleza pública, sin ningún tipo de veto en la prestación de los servicios de transporte. Con ello, esta medida provoca un quebranto en el progreso de la propia sostenibilidad medioambiental que le da causa, así como de la sostenibilidad económica y social.

40. Otra de los comentarios que debe realizarse acerca de esta prohibición es que deja fuera de aplicación de este veto al servicio de transporte aéreo de mercancías. Ciertamente, extraña esta prohibición selectiva que omite extenderse a esta clase de transporte, a pesar de los negativos efectos que produce en el marco de la sostenibilidad medioambiental y su proyectado incremento futuro, tal y como se recoge en el Informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente de 10 de octubre de 2024²².

41. Si bien es cierto, se incluye una propuesta de inclusión de este tipo de transporte en un futuro, como se recoge en el apartado III del artículo 145 de la ley francesa estudiada, el cual dispone que:

“En el plazo de un año a partir de la promulgación de la presente ley, el Gobierno presentará al Parlamento un informe sobre la posibilidad de extender el sistema previsto en el apartado II del artículo L. 6412-3 del Código de Transportes a las conexiones nacionales de mercancías con origen o destino en el aeropuerto de París-Charles de Gaulle, cuyo trayecto se realiza también en la red ferroviaria mediante una conexión de duración inferior a dos horas y media.”.

No obstante, a día de hoy, esta propuesta de extensión de la prohibición al transporte aéreo de mercancías no ha entrado en vigor. Por lo tanto, esta prohibición examinada tiene difícil encaje en la causa de promover la sostenibilidad medioambiental, como legitimadora de la medida aplicada.

²¹ Sin perjuicio de que en la actualidad existe una tendencia hacia la desregularización por parte de las instituciones. *Vid.* J. MASSAGUER FUENTES, “La regulación del Derecho de la competencia en el Anteproyecto de Código Mercantil”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 294, 2014, pp. 115 y ss. en M. BROSETA PONT / F. MARTÍNEZ SANZ, *Manual de Derecho Mercantil*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2018, p.163.

²² “Se estima que se transportarán 1945 billones de toneladas-km en 2025 y 2027 billones de toneladas-km en 2030, lo que supone un incremento del 19,4 % en 2025 y del 24,5 % en 2030 con respecto a 2015. El escenario también estima que, en 2030, el 67,6 % del transporte de mercancías se realizará por carretera”. *Vid.* [https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems/freight-transport-activity#:~:text=Key%20messages,crisis%20\(EEA%2C%202010\)](https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems/freight-transport-activity#:~:text=Key%20messages,crisis%20(EEA%2C%202010).). Última visita el 29 de octubre de 2025.

3. Delimitación territorial

42. La prohibición estudiada tiene un alcance territorial delimitado “a todas las rutas aéreas dentro del territorio francés”²³. No obstante, debe realizarse la pertinente argumentación sobre la incidencia de esta medida nacional francesa en el mercado único europeo, especialmente, a los efectos de determinar la normativa a la que debe someterse.

43. La delimitación del ámbito aplicación de la prohibición al marco nacional genera la cuestión sobre si esta medida, además de quedar sometida al Derecho nacional francés, excluye o no la aplicación del Derecho europeo. En este supuesto, debe apuntarse que, a pesar de que los efectos de la medida se despliegan sobre el territorio francés, sí tienen impacto sobre el mercado único europeo. Esta posible incidencia de las disposiciones normativas nacionales en el marco regulador del Derecho europeo constituye doctrina consolidada²⁴, y así se refleja también en diversas resoluciones del TJUE²⁵.

Por lo tanto, los EEMM deberán respetar estos mandatos europeos, entre los que se incluye la debida normativa reguladora de la competencia. Y ello, ya que los legisladores de los EEMM están vinculados respecto de las disposiciones normativas europeas constitutivas del acervo comunitario²⁶, especialmente en este caso, por el TFUE que fija las normas constitutivas del Derecho de la competencia europeo.

44. En el caso que nos ocupa se vislumbra la imperatividad de supeditar la medida francesa estudiada a la normativa europea. Tal es así, que la aprobación de dicha medida punitiva debe imbricarse dentro del régimen europeo de transporte, especialmente, en el marco regulador de la libertad de prestación del servicio de transporte y de libertad de competencia, como se desarrollará *infra*.

45. También en la delimitación del ámbito territorial en el que está prohibición producirá efectos, debe apuntarse que el precepto no excluye de aplicación a las Regiones ultraperiféricas francesas (en adelante RUP). Si bien es cierto, no existe actualmente en las RUP francesas la posibilidad fáctica de aplicar esta medida.

No obstante, debe tenerse en cuenta cómo puede afectar esta prohibición a los residentes en estos territorios que deseen transitar al territorio continental europeo a través del Estado francés, con el que, seguramente, tendrán mejores conexiones. Obviamente, deberán emplear el medio aéreo para este transporte, pero una vez en territorio continental francés, si desean llegar a otro destino dentro de ese territorio, se les aplicará la prohibición estudiada. En consecuencia, se les impone obligatoriamente el empleo de dos modos de transporte, avión y tren, ya que, como se verá *infra*, los viajeros en conexión no quedan exentos de esta prohibición.

46. En este contexto, dichas RUP, reconocidas en el artículo 349 del TFUE, se caracterizan por sus particularidades inherentes, entre las que destaca la insularidad y la lejanía del territorio continental europeo. A su vez, dichas vicisitudes geográficas producen efectos colaterales en ámbitos temáticos que inciden directamente en el contexto de la movilidad, como son la energía, las infraestructuras y la problemática social.

47. Teniendo en cuenta este escenario, ninguna previsión *ad hoc* se realiza para dichas RUP y sus residentes, a pesar de adolecer dicha problemática particular que las hace merecedoras de un estatus normativo diferenciado atendiendo a sus necesidades, siguiendo el tenor recogido en el artículo 349 del

²³ Vid. apartado II.1 titulado “Descripción de la Medida” de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

²⁴ M. BROSETA PONT, / F. MARTÍNEZ SANZ, ob cit., p.168.

²⁵ Vid. STJCE de 24 de julio de 2003, Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg versus Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, [ECLI:EU:C:2003:415], Fundamento 78, sobre la concesión de subvenciones públicas y su impacto en el Derecho de la competencia.

²⁶ Vid. P. PESCATORE, “Aspectos judiciales del “acervo comunitario””, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8, núm. 2, 1981, pp. 331-366.

TFUE. Máxime, cuando para dichos territorios la movilidad y el mercado de la prestación del servicio de transporte constituye uno de sus requerimientos más esenciales²⁷. Es aquí donde también se revelará qué relevancia tiene la sostenibilidad social frente a su vertiente medioambiental, dada la cohesión social que favorece la alternatividad de la movilidad en esta casuística.

A tal efecto, el Considerando 11 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sí considera en su confesión la *“gran lejanía geográfica, su insularidad o su pequeño tamaño, y la obligación de establecer enlaces adecuados con las regiones centrales de la Comunidad, procede adoptar medidas especiales sobre las obligaciones de servicio público en relación con las rutas a dichas regiones”*.

48. Por todo ello, debe tenerse en cuenta esta realidad de las RUP a los efectos de prolongar, revocar o modificar esta prohibición en el año 2026.

4. Delimitación temporal

49. La prohibición impuesta no puede nacer con una vocación de perpetuidad, debiendo configurarse desde sus orígenes con un plazo de vigencia limitado a un máximo de tres años ex artículo 20.1 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

50. Debe precisarse que el primigenio artículo 145 de la Ley n.º 2021-1104 que introduce esta modificación en el Código de transporte, en su apartado tercero fijaba su entrada en vigor el último domingo del mes de marzo del año siguiente a su promulgación, esto es, el 27 de marzo de 2022. No obstante, y habiéndose dictado la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358 convalidadora de la medida por la Comisión Europea el 1 de diciembre de 2022, finalmente la prohibición entra en vigor el 24 de mayo de 2023.

Así se constata en el artículo R6412-21 del Código de transporte francés, fijando su aplicación durante un período de tres años, contado desde la entrada en vigor del Decreto n.º 2023-385 del 22 de mayo de 2023, por el que se especifican las condiciones para la aplicación de la prohibición de los servicios regulares de transporte aéreo público para pasajeros nacionales cuyo trayecto también se cubre por ferrocarril en menos de dos horas y media (en adelante Decreto n.º 2023-385). Según el artículo 2 de este Decreto, su entrada en vigor se produce el 24 de mayo de 2023, por lo tanto, esta prohibición deberá ser objeto de examen en aras a prolongar su vigencia, su revocación o su modificación para el 24 de mayo de 2026.

51. No obstante, el artículo R6412-22 del Código de transporte francés prevé una revisión anual y de carácter dinámico, pero enfocada a aumentar las rutas aéreas prohibidas, tal y como se desprende de su texto:

“Antes de cada temporada de aviación, el Ministro responsable de la aviación civil realizará una evaluación para determinar las rutas aéreas potencialmente afectadas para las que exista un servicio ferroviario alternativo satisfactorio. Informará a los transportistas interesados sobre las rutas aéreas que podrían verse prohibidas.”

Por lo tanto, las revisiones fijadas no parten de una perspectiva neutra, sino dirigida a la finalidad de sustituir el modo aéreo por el ferroviario, con independencia de los avances que en sostenibilidad se realicen en el transporte aéreo.

²⁷ Vid. apartado titulado *“Transporte”* del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa a una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, de 23 de marzo de 2020.

III. Encaje de la prohibición en el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008

1. Causa legitimadora y condicionamientos de la prohibición

52. Una vez delimitados los ámbitos de aplicación normativa, objetiva, territorial y temporal en los que se verán prohibidos determinados servicios de transporte aéreo público de pasajeros, debe evaluarse si esta medida es conforme con las disposiciones europeas en el marco regulatorio europeo del transporte aéreo, en concreto, con el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Para ello, procede examinar cuáles son los requerimientos exigidos en el citado artículo 20 para, con posterioridad, verificar si en el caso francés examinado concurren o no.

53. El artículo 20, apartado 1 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 dispone que:

“Cuando existan graves problemas de carácter medioambiental, el Estado miembro responsable podrá limitar o denegar el ejercicio de los derechos de tráfico, en particular, cuando otros modos de transporte proporcionen niveles adecuados de servicio. La medida no será discriminatoria, no distorsionará la competencia entre compañías aéreas, no será más restrictiva de lo que resulte necesario para paliar los problemas y tendrá un periodo de vigencia limitado, no superior a tres años, concluido el cual se someterá a revisión”.

54. En primer lugar, este precepto reconoce la posibilidad que tienen los EEMM de limitar o denegar el derecho de tráfico, como una excepción al principio general recogido en el artículo 15 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, sobre el derecho de las compañías aéreas europeas a la prestación de servicios aéreos dentro de la UE²⁸. Este derecho debe enraizarse en el principio de libre prestación de servicios dentro del mercado único europeo, defendido por los artículos 59 y siguientes del TFUE, específicos para el transporte europeo.

55. Debe acotarse este concepto de “derecho de tráfico”, objeto de la posible denegación o limitación. Según el artículo 2, numeral 14 del citado Reglamento (CE) n.º 1008/2008 se define como “*el derecho a explotar un servicio aéreo entre dos aeropuertos comunitarios*”, quedando limitada la aplicación de la denegación o limitación a ese concreto servicio; sin que puedan extenderse los efectos del precepto analizado, por ejemplo, a los vuelos con origen o destino fuera de la UE.

56. En este punto, procede apuntar que el precepto literal del ordenamiento jurídico francés prohíbe “*todas las rutas aéreas dentro del territorio francés*”²⁹, sin excluir aquellas rutas aéreas que conecten los aeropuertos franceses con aeropuertos de terceros Estados. Debe tenerse en cuenta que en el estudio de la convalidación de esta prohibición con arreglo al artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 encuentra su límite de aplicación a ese derecho de tráfico intraeuropeo definido *supra*.

57. Por ello, a los efectos de este trabajo, el estudio debe limitarse a la prohibición comprendida en este ámbito territorial entre dos aeropuertos que radiquen en el territorio de la UE, dentro del marco regulatorio del estudiado artículo 20. A modo de pincelada, ya que se excede de los fines aludidos, para el caso de que esta prohibición afectara a aquellas rutas aéreas que unen el territorio francés con un tercer Estado, deberá estarse a los acuerdos bilaterales o de otra índole de servicios aéreos, por extensión interpretativa del artículo 15.5 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, debiendo también velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de la competencia.

58. Del tenor literal del artículo 20 estudiado se revela que, para admitir esta prohibición intraeuropea, es condición *sine qua non* la presencia de dos requisitos principales como son que existan

²⁸ El ámbito objetivo de aplicación de este Reglamento se fija en su artículo 1, quedando delimitado a la regulación del “derecho de las compañías aéreas comunitarias a explotar servicios aéreos intracomunitarios”.

²⁹ *Id.* apartado II.1 titulado “*Descripción de la Medida*” de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

graves problemas medioambientales y que existan otros modos de transporte que permitan desarrollar ese servicio con normalidad. Véase que estos dos requerimientos son concurrentes, debiendo estar presentes para que esa limitación o denegación pueda llevarse a cabo.

Una vez constatada la existencia de estas dos premisas, podrá legitimarse dicha limitación o denegación del derecho de tráfico, ahora bien, esta medida deberá articularse con arreglo a los concretos principios.

59. En primer lugar, esta medida deberá regirse con arreglo al principio de igualdad para evitar discriminaciones. Siguiendo este principio de igualdad, debe precisarse que la prohibición de discriminación se recoge en la vertiente de igualdad material o real, con arreglo a la cual debe garantizarse una igualdad efectiva, atendiendo a las circunstancias concurrentes en los destinatarios de la norma³⁰. En este caso, a los operadores del tráfico aéreo y a los consumidores y usuarios.

60. En segundo lugar, la medida deberá respetar los principios reguladores de la competencia, si bien, según el precepto, limitado a las interacciones que esta medida puede ocasionar sobre las posiciones de las compañías aéreas en el mercado en el que operan. Con ello, deja fuera de este requerimiento las posibles interacciones de esta medida en el marco regulador de la competencia entre diversos modos de transporte.

61. En tercer lugar, la medida deberá respetar el principio de necesidad, es decir, esta medida debe responder a una problemática existente para darle remedio, pero sin que sus efectos sean más restrictivos de lo necesario para alcanzar dicha solución.

62. Por último, dado que la prohibición supone una excepción al derecho general de tráfico reconocido en el citado artículo 15 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, su vigencia debe responder a un marco temporal delimitado, en este caso, de tres años. Transcurridos dichos tres años, deberá revisarse la medida, a los efectos de mantenerla, suprimirla o reformarla.

63. A razón de lo expuesto, de la exégesis de este artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 se revela que su finalidad es equilibrar el avance en el marco de la sostenibilidad medioambiental, pero garantizando la prestación del servicio público de transporte de una forma adecuada y sin que se quebrante innecesaria o desproporcionadamente el marco regulador de la competencia aplicable en el mercado único europeo.

2. Cronología del procedimiento y análisis crítico

64. Fijadas las bases normativas que determinan las pautas y los requerimientos europeos para dar luz verde a la medida, procede examinar el acomodo de la prohibición francesa a estos parámetros. Para ello, se examinarán las consideraciones sobre este asunto emitidas por la Comisión Europea en el seno del procedimiento regulatorio del apartado 2 del artículo 20 del Reglamento (UE) n.º 1008/2008, y recogidas en la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358 de la Comisión de 1 de diciembre de 2022 relativa a la medida francesa por la que se establece una limitación al ejercicio de los derechos de tráfico debido a problemas medioambientales graves, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358).

65. En aras a obtener la legitimidad preceptiva a nivel europeo de la prohibición estudiada, debe seguirse el procedimiento recogido en el apartado 2 del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, el cual dispone que:

“2. Cuando un Estado miembro considere necesaria la acción a que se refiere el apartado 1 in-

³⁰ E. CARMONA CUENCA, “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista de estudios políticos*, núm. 84, 1994, p. 266.

formará a los demás Estados miembros y a la Comisión como mínimo tres meses antes de que entre en vigor la medida, dando la adecuada justificación de la acción. La acción podrá ejecutarse siempre que, dentro del plazo de un mes a partir de la fecha en que se reciba la información, no se oponga a la misma ningún Estado miembro ni la Comisión decida someterla a estudio, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.”.

A tal efecto, el Gobierno francés notificó a la Comisión Europea el 17 de noviembre de 2021 los textos normativos de la prohibición estudiada, a la que acompañó un Proyecto de Decreto con las condiciones mediante las cuales debía ejecutarse el trasvase de la demanda de los servicios de transporte aéreo prohibidos hacia el medio ferroviario.

66. Tras esta notificación, las compañías aéreas y los representantes de los aeropuertos franceses³¹ manifestaron formalmente su oposición expresa a su aplicación, con base en el ahondamiento de la discriminación a la que se verían sometidas con su ejecución. Y ello, dado su evidente impacto en la normativa del Derecho de la competencia, la ineficiencia y la desproporcionalidad de la medida y la falta de una clara limitación temporal en su vigencia.

67. Además, aluden los afectados al contexto punitivo al que se encuentra sometido el transporte aéreo por la causa climática. A modo de ejemplo, citan ser objeto del Régimen europeo de comercio de derechos de emisión de la UE³² (en adelante RCDE de la UE) y las iniciativas contenidas en el Paquete de medidas “Objetivo55” derivado del Pacto Verde³³. A mayor abundamiento, en el marco normativo francés, además de la prohibición impuesta en el artículo 145 examinado, se obliga a las compañías aéreas que operen en Francia a la compensación de sus emisiones en las rutas nacionales, en virtud del artículo 147 de la citada Ley francesa; prestación que se sumaría a la aplicación del citado RCDE de la UE³⁴.

68. Ciertamente, el contexto planteado por los operadores del transporte aéreo y los aeropuertos franceses afectados ya se vislumbra una discriminación negativa *ex lege* de este modo de transporte frente a los restantes. Por lo tanto, la adición de esta prohibición de derecho de tráfico planteada agrava aún más el estatuto regulador del transporte aéreo por el legislador francés, con el consiguiente impacto en su competitividad y en el mercado único europeo. En consecuencia, dichas normativas pueden vulnerar los principios de economía social y de mercado, en los que debe fundamentarse el aludido mercado, según el artículo 119 del TFUE. Igualmente, puede suponer un quebranto de la libertad de prestación de servicios recogido en el artículo 15 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en el artículo 58 del TFUE, así como implicar la eliminación de la libertad de competencia.

69. Ante este escenario, la Comisión plantea sus dudas acerca de la admisibilidad y la conformidad de esta prohibición con el marco jurídico vigente y aplicable en los “*términos de no discriminación, distorsión de la competencia, justificación y proporcionalidad*”³⁵. Por ello, requiere dicha Comisión al Gobierno francés para que amplíe la información contenida en su medida inicial, dando este respuesta el 9 de mayo de 2022 y el 21 de junio de 2022 a dicho complemento solicitado.

70. Inicialmente, la prohibición estaba planteada para ser aplicada en ocho rutas³⁶ pero, poste-

³¹ Vid. referencias CHAP(2021)03705 de 6 de octubre de 2021 y CHAP(2021)03855 de 20 de octubre de 2021, en el marco de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

³² Vid. M. J. ESTRADA MARGARETO, “Pasado, presente y futuro del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte aéreo. Su impacto en el Derecho de la competencia” en I. GONZÁLEZ CABRERA / B. FONTICIELLA HERNÁNDEZ (Dir.), *De la economía colaborativa al turismo sostenible: el nuevo Derecho del Siglo XXI*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2024, pp. 329-367.

³³ Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fit-for-55/#package> Última visita el 29 de octubre de 2025.

³⁴ Vid. artículos 229-1 y siguientes del Código medioambiental francés.

³⁵ Vid. apartado II.2. titulado “*Decisión de la Comisión de 15 de diciembre de 2021*” de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

³⁶ En la versión inicial de esta prohibición se incluían las conexiones entre los aeropuertos de Marsella y Lyon, entre los

riormente, el Gobierno francés en estos complementos a la medida inicial opta por reducir la aplicación de esta medida a la conexión entre los aeropuertos París-Orly y los aeropuertos de Nantes, Lyon y Burdeos. Esta reducción se realiza ya que, en los otros casos contemplados, no existe la prestación del servicio ferroviario alternativo realizable en el plazo de 2 horas y media, y con las condiciones vistas *supra* sobre su adecuación. No obstante, se plantea por el Gobierno francés el estudio para lograr realizar en un futuro estos trayectos en la duración señalada y, de esta manera, extender la prohibición a estas rutas aéreas.

71. Con ello, se evidencia que la realidad fáctica existente no encaja con la propuesta de trasladar la demanda de un medio de transporte a otro en los términos deseados. Este choque de realidad se manifiesta dadas las necesarias actuaciones que deben ser llevadas a cabo para su materialización, por lo que, este trasvase de demanda implica una merma en la eficiencia, la sostenibilidad y la competitividad, al menos, desde el punto de vista económico. Especialmente, cuando ya existe un transporte aéreo que efectivamente realiza estos desplazamientos y se encuentra en plena fase de reconversión hacia la sostenibilidad y protección medioambiental, tanto de las aeronaves y sus elementos como de sus infraestructuras.

72. En este sentido, el Gobierno francés, para dar solvencia a su medida, alegaba la previsión de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) de que esta prohibición supondría “una disminución de 55.000 toneladas en total de las emisiones de CO₂ debidas al transporte aéreo”³⁷, que representaban el 2,6% del total anual de emisiones de los vuelos nacionales en Francia³⁸. No obstante, con posterioridad a su aplicación, se ha calculado que el impacto de la medida representa el “0,23%” de las emisiones de las líneas nacionales francesas³⁹, ratificando con ello la alegación de ineficiencia de esta prohibición del derecho de tráfico emitida por las compañías aéreas y los representantes de los aeropuertos franceses.

73. Además, y enlazado con lo expuesto *supra* acerca del marco de aplicación temporal de la prohibición, en estos complementos a la medida remitidos por el Gobierno francés se rebaja el plazo de la “evaluación” de la medida, comprometiéndose a “llevar a cabo una evaluación de la medida veinticuatro meses después de su entrada en vigor y transmitirla a los servicios de la Comisión Europea. Este examen tendrá en cuenta, en particular, los efectos de la medida sobre el medio ambiente, incluido el cambio climático, así como sobre el mercado interior y los servicios aéreos”.

74. En este punto, el enfoque de esa supervisión debe ser criticada, en los términos expuestos en el apartado 40 de la Decisión de Ejecución estudiada. El fundamento de la revisión de la medida no debe ser si existe un medio sustitutivo al transporte aéreo, sino si la reducción de las emisiones de GEI y su valoración conjunta de sostenibilidad permite eliminar la restricción de la medida prohibitiva. Con ello, la medida se centra en el medio de transporte sustituto (el tren) cuando, atendiendo a su finalidad, debería enfocarse en el medio de transporte sustituido (el avión) origen de la problemática medioambiental alegada y sobre la que se basa la medida. De hecho, en la misma Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358 se hace referencia a los esfuerzos que desde el sector aéreo se están realizando para su reconversión hacia la sostenibilidad. Igualmente, este examen supone una evaluación de la medida que no deja sin efecto los tres años fijados para su vigencia como se ha expuesto *supra*.

75. Finalmente, la Comisión en su Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358 aprueba la admisibilidad de esta prohibición de los derechos de tráfico en su versión revisada de 21 de junio de 2022, al en-

aeropuertos París-Charles de Gaulle y los aeropuertos de Burdeos y Nantes, y entre los aeropuertos París-Orly y los aeropuertos de Nantes, Lyon y Burdeos.

³⁷ Vid. apartado III. titulado “Evaluación de la medida” de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

³⁸ Vid. <https://es.euronews.com/green/2024/07/06/un-ano-despues-de-la-prohibicion-en-francia-de-los-vuelos-de-corta-distancia-ha-animado-a-#:~:text=En%20junio%20de%202023%2C%20Francia,menos%20de%202%2C5%20horas> Última visita el 29 de octubre de 2025.

³⁹ Vid. <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/recurso-contrala-prohibicion-de-vuelos-cortos-en-francia-313121.html> Última visita el 29 de octubre de 2025.

tenderla ajustada al artículo 20 apartado 1 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. No obstante, la Comisión deja la vía expedita para que cualquier perjudicado pueda impugnar esta medida punitiva en el ámbito nacional, por lo que serán las instituciones de los EEMM los que deban dictar las resoluciones acerca de la admisibilidad o no de la medida conforme a esta normativa.

3. Concurrencia de los requisitos de grave situación medioambiental y transporte sustituto a niveles adecuados de servicio

76. La Comisión convalida esta medida tras considerar que concurren las dos premisas exigidas por el artículo 20.1 del Reglamento (UE) n.º 1008/2008.

77. En primer lugar, constata la concurrencia de la exigencia de una situación medioambiental grave. Para ello, se refiere de forma preliminar a la Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible, al Pacto Verde y a la Ley Europea del Clima, resoluciones que promueven el transporte de ferrocarril como el único medio sostenible, siguiendo las premisas expuestas *supra*. Sin perjuicio de las consideraciones que realizaremos en el marco de la sostenibilidad del transporte europeo, a estas alturas, y siguiendo las conclusiones internacionales y europeas al respecto, debemos entender cumplido el primer requerimiento normativo.

78. En segundo lugar, el apartado 1 del artículo 20 requiere que la sustitución del tráfico aéreo prohibido se realice respetando “niveles adecuados de servicio”. Por lo tanto, la efectividad de la prohibición de la prestación del servicio de transporte aéreo público de pasajeros francés depende de la existencia de un servicio de movilidad ferroviaria adecuada, eficiente y garantizada, que pueda acoger la demanda del transporte prohibido.

79. Debe apuntarse que el precepto europeo fija un *numerus apertus* en cuanto a los modos de desplazamiento que pudieran suplir el servicio vetado, siendo la norma francesa la que, de forma exclusiva y excluyente, fija únicamente el transporte ferroviario como sustituto. Así se recoge en el artículo 145 de la Ley n.º 2021-1104, señalado anteriormente, y que viene a demostrar esa intención preferente de trasladar artificialmente la demanda del transporte aéreo al ferroviario.

80. Al mismo tiempo, el artículo 20 también fija un marco abierto sobre qué debe entenderse por la prestación del servicio de forma adecuada. En este sentido, la adecuación debe extrapolarse a la frecuencia del servicio, la comodidad y la accesibilidad económica, tal y como se recoge en la Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible⁴⁰. Igualmente, también pueden ser de aplicación las pautas marcadas por el artículo 16 de este Reglamento (UE) n.º 1008/2008 sobre la prestación del servicio público obligatorio del tráfico aéreo. Así se refiere en el complemento del Gobierno francés emitido el 9 de mayo de 2022, imponiendo al trayecto ferroviario sustituto que:

“[E]ste deberá ofrecer frecuencias suficientes y horarios convenientes conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre las obligaciones de servicio público. Esta definición debe permitir garantizar la conformidad con el artículo 20 del mismo Reglamento, delimitando la definición de la medida mediante una definición precisa del concepto de “servicio suficiente”.”.

Finalmente, y siguiendo el mandato de la Comisión, el artículo R6412-21 del Código de transporte francés concreta de qué manera debe prestarse este servicio sustitutivo por el modo ferroviario para que sea considerado adecuado:

“Los servicios regulares de transporte aéreo público de pasajeros prohibidos por el apartado II del artículo L.6412-3 son aquellos para los que una conexión ferroviaria sustituible garantiza, en cada sen-

⁴⁰ *Id.* apartado 29 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

tido, una duración de trayecto inferior a dos horas y media y que presentan las características siguientes:

“1º El viaje deberá realizarse entre estaciones que presten servicio a las mismas ciudades que los aeropuertos en cuestión. No obstante, cuando el mayor de estos dos aeropuertos, a la vista del tráfico medio registrado en los últimos siete años, esté conectado directamente con un servicio ferroviario de alta velocidad, la estación que se tendrá en cuenta para la aplicación de las disposiciones de este párrafo será la que preste servicio a dicho aeropuerto.

2º La conexión se proporciona sin transbordo entre estas estaciones, varias veces al día y con un servicio satisfactorio, en el sentido del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, incluso en lo que respecta a la asequibilidad de las tarifas alternativas de transporte ferroviario. Para ello, las frecuencias deben ser suficientes y los horarios adecuados, teniendo en cuenta las necesidades de transporte de los pasajeros que utilizan esta conexión, en particular en términos de conectividad e intermodalidad, así como las transferencias de tráfico que se generarían por la prohibición.

3º La conexión deberá permitir más de ocho horas de presencia en el lugar durante el día, durante todo el año.”.

81. Véase lo prolijo de articular este medio ferroviario como sustituto del aéreo con los requerimientos expresados acerca de la adecuación del servicio, circunstancia que provocó la reducción de las ocho rutas aéreas que inicialmente estaban proyectadas para aplicar la limitación, quedando reducida la prohibición a tres rutas, como se aludió *supra*. Esta circunstancia evidencia que esa voluntad de sustituir el tráfico aéreo por el medio ferroviario debe acomodarse a la realidad existente; sin que pueda llevar a resultados ineficientes y anticompetitivos en el mercado único europeo.

82. Por último, la Comisión rechaza la posible aplicación de las excepciones a esta prohibición, constitutivas de verdaderas contraexcepciones que permitirían mantener el ejercicio del derecho de tráfico. Estas contraexcepciones se recogen por el legislador francés en el artículo L6412-3 del Código de transporte francés, si bien, sometidas a su concreción en un posterior Decreto del Consejo de Estado. Ya adelantamos *supra* que este Decreto se materializó en el Decreto n.º 2023-385, pero su redacción final se limitó a regular el servicio ferroviario suficiente, sin que precisase la aplicación de estas posibles contraexcepciones.

Estas contraexcepciones se planteaban en los siguientes términos en la propuesta inicial:

“[C]uando los servicios aéreos proporcionen principalmente el transporte de pasajeros en tránsito o pueda considerarse que prestan servicios de transporte aéreo sin emisiones de carbono. También establece el nivel de emisiones de CO2 por pasajero que deben cumplir los servicios considerados libres de carbono»”⁴¹.

83. La Decisión de la Comisión (UE) 2022/2358 rechaza estas posibles contraexcepciones, ya que pueden constituir una discriminación entre compañías aéreas y una incidencia en el mercado desde el prisma de defensa de la competencia⁴².

84. Respecto de la excepción que amparaba a aquellos servicios de transporte destinados a cubrir la movilidad en tránsito, esta sí podía constituir un agravio comparativo entre aquellas compañías aéreas que, bajo esta circunstancia, podrían realizar el servicio vetado, frente al resto de aerolíneas cuyo servicio se dirige a cubrir las rutas prohibidas sin conexión. Por lo tanto, puede ser admisible y justificable la eliminación de esta posible contraexcepción. Es más, si se mantenía esta, se podría motivar el efecto de fraude de ley⁴³, aprovechando las compañías esta permisividad del transporte aéreo en tránsito con la finalidad de vulnerar la prohibición del derecho de tráfico.

⁴¹ Tal y como se recoge en la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358 de la Comisión, de 1 de diciembre de 2022.

⁴² *Vid.* apartado II.2, numerales 21 y 22 y apartado III, numeral 33 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

⁴³ Procede delimitar el fraude de ley versus la actuación *contra legem* mediante la siguiente contraposición: “Obra contra la ley el que hace lo que la ley prohíbe; en fraude de ella el que, respetando las palabras de la ley, elude su sentido”. *Vid.* D’ORS ET AL., *Digesto de Justiniano I*, 1, 3, 29, 1968, p. 57 en P. SALVADOR CODERCH / A. AZAGRA MALO / A. FERNÁNDEZ CRENDE, “Autonomía privada, fraude de ley e interpretación de los negocios jurídicos”, *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, núm. 3, 2004, p. 8.

85. Conclusión opuesta debemos plantear ante la eliminación de la contraexcepción de aquellos servicios de transporte aéreo que sí cubran los parámetros de sostenibilidad en materia de emisiones. Y ello, ya que si la finalidad de la normativa es la eliminación o reducción de las emisiones y estos modos de transporte cumplen con lo deseado, deberían quedar exceptuados de dicha prohibición; máxime, dada la interpretación restrictiva de la aplicación del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 analizado *supra*⁴⁴.

86. En este sentido, la discriminación entre compañías aéreas radicaría en su mayor o menor sostenibilidad, por lo que la naturaleza de esta discriminación es positiva⁴⁵, debiendo por ello ser admitida. Este mismo suceso se da en el marco del RCDE de la UE, respecto de aquellas compañías que nada deben abonar al cumplir con los topes máximos prefijados de emisiones contaminantes. Es más, la configuración de este régimen permite calificar el parámetro de sostenibilidad como una ventaja competitiva frente a sus competidores en el mercado, en el marco de la estrategia genérica de ventaja basada en la diferenciación⁴⁶. De ahí, que todos los esfuerzos realizados por la compañía aérea para reconvertirse hacia la sostenibilidad se verían premiados en su posicionamiento dentro del mercado relevante, coadyuvando al progreso del interés general que supone la sostenibilidad medioambiental⁴⁷.

87. Por último, para la debida aplicación de esta contraexcepción deberían fijarse qué parámetros de emisiones CO₂ computados por pasajero serían necesarios, como indicador que permita calificar como libre de emisiones al transporte aéreo que pretenda beneficiarse de la contraexcepción. Este requisito debe enlazarse con la problemática en materia de contabilización de emisiones de CO₂. Actualmente, no existe una norma jurídica que identifique el método de cálculo de las emisiones de CO₂ de una manera segura, fidedigna y completa, estando en fase de tramitación una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte⁴⁸.

88. Íntimamente relacionado con ello, se encuentra la argumentación de que las supuestas ventajas que produciría la inserción de esta medida radican en que el ferrocarril produce menores emisiones de GEI, debido a la fuente energética empleada.

89. Procede aludir al problema de fondo de las emisiones contaminantes del transporte aéreo, concretado en las escasas y en fase de prueba, fuentes energéticas disponibles para este medio de transporte. Colisiona esta negativa con el Plan RepowerEU, mediante el que se pretende la reconversión del sector del transporte, especialmente el aéreo, mediante la introducción de un porcentaje obligatorio de combustible sostenible (en adelante SAF) y la renovación de la flota aérea. Lo que hace ahondar más en la infundada negativa a la admisión de esta contraexcepción.

90. No obstante, la sostenibilidad medioambiental no se basa exclusivamente en la reducción de los GEI derivados del uso de un modo de transporte, sino que debe ser entendida en un conjunto de beneficios que promuevan la protección medioambiental.

91. Esta realidad nos lleva a cuestionar la premisa europea de sustituir el transporte aéreo por el ferroviario en las distancias medias, ya que la calificación de un modo de transporte como sostenible no debería basarse aisladamente en las emisiones de CO₂, derivadas en exclusiva de su funcionamiento en

⁴⁴ Vid. apartado III titulado “Evaluación de la medida”, numeral 23 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

⁴⁵ Teniendo en cuenta el enfoque de la posible discriminación no en las técnicas empleadas para la desigual regulación, sino en los beneficiarios de estas por su posicionamiento con arreglo al grupo. Vid. E. URTEAGA OLANO, “Las políticas de discriminación positiva”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 146, 2009, p. 183.

⁴⁶ Vid. M. E. PORTER, *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior*, Patria, México D.F., 2015, p. 67.

⁴⁷ Vid. B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 387 en A. MILANO SÁNCHEZ, “El 2020 y el Derecho ambiental en Costa Rica” en G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA / J. JORDANO FRAGA / B. LOZANO CUTANDA / A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Observatorio de políticas ambientales*, CIEMAT, Madrid, 2021, p. 214.

⁴⁸ Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52023PC0441>, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)757562](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)757562) y <https://countemission.eu/> Última visita el 30 de octubre de 2025.

el desplazamiento, sino que esta sostenibilidad debe enfocarse desde un prisma íntegro y completo. De esta manera, se puede alcanzar verdaderamente un avance en la sostenibilidad medioambiental, mediante las reducciones de emisiones que emite cada modo de transporte en su integridad.

92. Por ello, debemos plantear la tesis de que toda medida que pretenda excluir a un modo de transporte supuestamente contaminante, basada en impulsar una supuesta sostenibilidad no debe ser empleada cual presunción *iuris et de iure*. Cada iniciativa en el marco de la sostenibilidad deberá someterse, al igual que el resto de normativa, a su debido encaje con la realidad de las emisiones, verificadas estas a través de métodos seguros y contrastables. Solo de esta manera podrán respetarse y equilibrarse las iniciativas de sostenibilidad con los principios sobre los que se erige el mercado único europeo, concretamente, los correspondientes al mercado de transporte europeo.

93. En consecuencia, el transporte aéreo debe ser destinatario debido de las políticas de transición hacia la sostenibilidad medioambiental, en especial, en el marco de la transición energética⁴⁹. Con ello, se favorece su reconversión hacia la sostenibilidad medioambiental mediante la reducción, e incluso supresión, de las emisiones de GEI, con el colateral impacto positivo en el marco de la competitividad del sector del transporte europeo.

94. Por lo tanto, la exclusión por el legislador francés de las contraexcepciones basadas en la sostenibilidad, impulsado por la Comisión Europea⁵⁰, deslegitima la aplicación de esta prohibición, desvelando el propósito principal de su adopción, que no es otro, que trasladar la demanda de la movilidad en las distancias intermedias del transporte aéreo al transporte ferroviario.

4. Fronteras delimitativas de la prohibición

95. Una vez que se entiendan constatados estos dos requerimientos del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, la situación medioambiental grave y la sustitución adecuada del servicio prohibido, la limitación o denegación del derecho de tráfico aéreo deberá articularse de forma que no sea discriminatoria, no distorsione la competencia entre compañías aéreas, sea necesaria y de duración limitada. Estas exigencias prefijadas por la normativa europea responden al impacto que genera esta limitación o denegación del derecho de tráfico en el mercado del transporte y en el marco regulatorio de la competencia.

A) No discriminación y no distorsión de la competencia

96. En cuanto al requisito de no discriminación, la Comisión da una respuesta conjunta a este requisito y al requisito de no distorsión de la competencia entre compañías aéreas.

97. La condición de no discriminación de la medida se enfoca por la Comisión en los criterios de nacionalidad, identidad o modelo de negocio de una compañía aérea. En efecto, no existe discriminación por razones de nacionalidad, ya que dicha prohibición se acota desde el punto de vista territorial y no subjetivo. Por lo tanto, la prohibición es aplicable a cualquier operador del servicio de transporte aéreo que preste ese servicio en las rutas aéreas dentro de las fronteras francesas, con independencia de su nacionalidad o del domicilio. Dicha disposición cumple con la prohibición de discriminación de operadores atendiendo a su nacionalidad, tal y como se impone de forma global en el artículo 18 del TFUE y, concretamente, en el marco de la libre prestación de servicios en el artículo 61 del TFUE. Así se recoge en la STJCEE de 17 de diciembre de 1981, Webb, Asunto C-279/80, por la que se afirma que la libre

⁴⁹ *Vid.* Plan RepowerEU y Programa ReFuelEU Aviation citados *supra*.

⁵⁰ *Vid.* Decisión de la Comisión de 15 de diciembre de 2021 emitida en este caso.

prestación de servicios implica “la supresión de cualquier clase de discriminación contra el prestador de servicios por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquél en el que ha de prestarse el servicio”⁵¹.

98. No obstante, debemos discrepar con la convalidación por la Comisión de este requisito de no discriminación, ya que sí puede evidenciarse una discriminación por el modelo de negocio elegido por operadores del transporte dentro del mercado único europeo.

Esta conclusión se alcanza dada la penalización que sufren los operadores de las compañías aéreas simplemente por serlo, vulnerando la esencialidad del derecho de libertad de empresa amparado en el artículo 16 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Así se demuestra cuando en la ley francesa analizada, se pretende desplazar la demanda del servicio de movilidad del medio de transporte aéreo al medio de transporte por ferrocarril. Mediante esta medida se prohíbe, en definitiva, el ejercicio del principio de libertad de prestación de servicios en el mercado único europeo. Además, también se incide en el cumplimiento del principio de libertad de competencia, tanto en su vertiente de derecho a competir como en la obligación de la debida competencia⁵².

99. Se consagra esta afirmación cuando desde la Comisión se veta la posibilidad de admitir una contraexcepción basada en alcanzar este medio de transporte aéreo una calificación de libre en emisiones de carbono. Véase que si la finalidad de la medida, y en la que radica su legitimación, es el impulso de la sostenibilidad mediante la reducción de emisiones contaminantes, carece de fundamento vetar el derecho de tráfico aéreo a las compañías que lograsen ese calificativo de libres de carbono, como se ha apuntado *supra*.

100. Con esta medida se produce una discriminación y una distorsión de la competencia en el mercado de la prestación del servicio de movilidad por los diferentes operadores del transporte, en este caso, el ferrocarril y las compañías aéreas. La prohibición del derecho de tráfico aéreo supone una verdadera distorsión de la competencia, ya que esa demanda de movilidad pública de pasajeros va a ser desplazada a otro medio de transporte, el ferroviario. Tal y como recoge exprofeso el artículo 144 de la ley estudiada, dentro de la misma Sección que impone la prohibición analizada, el objetivo de estas disposiciones es “*favorecer el cambio modal del avión al tren*”.

101. Una vez que estos competidores reales del mercado de prestación del servicio de transporte han sido vetados, su demanda se traslada, por imperativo legal y no de mercado, al sector ferroviario. Este efecto provocado supone un reparto de mercado del transporte en las distancias medias, y se produce al quedar asignada la demanda de este servicio al transporte ferroviario y la demanda del transporte aéreo a las distancias largas. Este resultado se encuentra vetado por los principios más elementales de la competencia en el mercado único europeo, como es la prohibición de este reparto de mercado ex artículo 101.1.c del TFUE.

102. A su vez, con esta prohibición se excluye del mercado relevante la prestación del servicio de transporte aéreo a un competidor real, las prestadoras del servicio público de pasajeros, dejando la totalidad del mercado de la prestación de este servicio de tráfico aéreo para los operadores privados, con el consiguiente impacto en el marco de la defensa de la competencia. Y ello, dada la vulneración de los derechos a la libertad de empresa y de prestación de servicios amparados por los artículos 15 y 16 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y los artículos 49 y siguientes y 58 del TFUE.

⁵¹ STJCEE de 17 de diciembre de 1981, Webb, Asunto C-279/80, Procedimiento penal entablado contra Alfred John Webb, [ECLI:EU:C:1981:314].

⁵² A. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, *Apuntes de Derecho Mercantil*, 9ª ed., Thomson & Reuters, Aranzadi, Navarra, 2008, p. 295, en J. COSTAS COMESAÑA, “El concepto de las restricciones de la competencia por objeto y su aplicación a los intercambios de información entre competidores”, *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor*, Tomo XXX, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 168.

103. Igualmente, esta medida supone un quebranto de los principios reguladores de la competencia en el mercado único europeo, ya que expulsa de este mercado a los operadores aéreos públicos. Esta expulsión es el resultado de la prohibición del ejercicio del derecho a la libre prestación del servicio y a la libertad de competencia, con el agravante de que se produce por imperativo legal y no de mercado.

104. En el mismo sentido debemos pronunciarnos acerca de la nimia contribución que su aplicación supone para el progreso en el marco de la sostenibilidad medioambiental, teniendo en cuenta la inexistente proporcionalidad entre los beneficios medioambientales obtenidos y las posibles vulneraciones normativas que conlleva vistas *supra*.

105. Por lo tanto, de lo analizado resulta que esta medida no cumple con el requisito de no discriminación en la identidad o modelo de negocio, y de no distorsión de la competencia, dada la vulneración del principio de libertad de empresa y de libre prestación de servicios, bajo un supuesto impulso de la sostenibilidad medioambiental.

B) Aplicación del principio de necesidad y duración limitada de la prohibición

106. Además de lo expuesto, el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 exige que esta prohibición sea necesaria para alcanzar la finalidad que le da causa. Este principio de necesidad debe encajarse con arreglo al principio de proporcionalidad, siguiendo doctrina consolidada⁵³ y ratificada en SSTJUE⁵⁴ y en el Derecho primario europeo⁵⁵.

107. Para el adecuado análisis del cumplimiento de este requisito, se puede aludir al juicio de proporcionalidad de la doctrina alemana⁵⁶, el cual se divide a su vez en tres juicios, siendo uno de ellos el parámetro de necesidad. Según este juicio, la medida limitativa del derecho de tráfico debe ser imprescindible para conseguir el reto de la finalidad y debe ir amparada por su menor onerosidad. Esto es, que no exista otra medida menos onerosa para alcanzar la finalidad que le da causa. A ello debe acompañar la interpretación restrictiva de la aplicación del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, con arreglo a su calificación de excepción a la regla general contenida en el artículo 15 de dicho Reglamento (CE)⁵⁷.

108. A este juicio responden las alegaciones contenidas en la denuncia formulada por las compañías aéreas y los representantes de los aeropuertos franceses, al aludir al contexto punitivo al que se encuentra sometido el transporte aéreo por la causa climática y expuesto *supra*. Por lo tanto, se puede afirmar que esta medida no es proporcionada y es excesivamente gravosa para los afectados, pudiendo optar por otra serie de medidas, ya vigentes, dirigidas a favorecer la sostenibilidad del transporte aéreo. En este sentido, a partir del 1 de enero de 2025, el artículo L1431-3 del Código de transporte francés, modificado por el artículo 139 de la Ley 2021-1104, de 22 de agosto de 2021, obliga a que:

“Toda persona que comercialice u organice un servicio de transporte de personas, mercancías o mudanzas deberá proporcionar al beneficiario del servicio información relativa a la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos por el o los medios de transporte utilizados para prestar dicho servicio.”.

⁵³ Vid. R. PAZOS CASTRO, “El principio de subsidiariedad en la normativa europea para un mercado único digital”, *Cuadernos de Derecho transnacional*, vol. 15, núm. 2, 2023, p. 803.

⁵⁴ STJUE de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14, Gauweiler y otros, [ECLI:EU:C:2015:400].

⁵⁵ Vid. artículo 5.4 del Tratado de la Unión Europea, Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del TUE y Protocolo n.º 27 sobre mercado interior y competencia del TUE.

⁵⁶ Vid. C. BERNAL PULIDO, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2005 en L. CHANO REGAÑA, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *RUE: Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, p. 158.

⁵⁷ Vid. apartado III. “Evaluación de la medida”, numeral 23 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

Esta obligación se impone por igual a todo operador del servicio de transporte, con independencia del modo de transporte, y de su especialidad en el desplazamiento de personas, mercancías o mudanzas. Además, el incumplimiento de esta obligación, según el mismo precepto, “*se sancionará con una multa administrativa que no exceda de 3.000 euros*”.

109. Este es un claro ejemplo de una medida que fomenta el impulsa la reconversión hacia la sostenibilidad medioambiental del transporte, respetando los principios de igualdad, de proporcionalidad, de necesidad y de coherencia con la normativa europea aplicable.

110. De igual manera, difícilmente puede calificarse como imprescindible esta prohibición del derecho de tráfico para conseguir el reto de la sostenibilidad medioambiental. Ello se evidencia con los nimios efectos de esta medida: la reducción del “0,23%” de las emisiones de las líneas nacionales francesas⁵⁸.

111. En consecuencia, no podemos dar por cumplido el parámetro de necesidad de la medida exigido en el precepto europeo, a diferencia de la convalidación emitida por la Comisión Europea.

112. Por último, en lo que respecta a la limitación de su duración, nos remitimos a lo expuesto en el análisis del ámbito temporal de la medida anteriormente analizado.

IV. Incumplimientos colaterales de la prohibición

113. De lo expuesto anteriormente resulta, a nuestro juicio, que la vigente prohibición del derecho de tráfico aéreo en el territorio francés no cumple los requisitos exigidos por el estudiado artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Igualmente, esta medida tampoco se acomoda a otras normas europeas, que conforman el acervo comunitario⁵⁹, y coetáneas a la convalidación de la Comisión con su Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358.

Claro ejemplo de ello es el Reglamento (UE) n.º 2020/696 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad en vista de la pandemia de COVID-19. Este Reglamento incluyó el artículo 21.bis en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 con la finalidad de facilitar la adopción de medidas de urgencia que pudieran afectar al derecho de tráfico de los operadores aeronáuticos ante la situación global de pandemia.

114. La novedad introducida permite llevar a cabo la prohibición del derecho de tráfico aéreo justificada ante la emergencia sanitaria, sin que se requiera el previo acuerdo de la Comisión exigido en el artículo 21.1 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, regulador de la limitación o denegación del derecho de tráfico por medidas urgentes. No obstante, estas medidas particulares deben ajustarse “*a los principios de proporcionalidad y transparencia y estarán basadas en criterios objetivos y no discriminatorios*”⁶⁰. Véase la esencialidad de los parámetros de proporcionalidad, objetividad y no discriminación ante la posible limitación o denegación del derecho de tráfico, incluso ante situaciones de emergencia como la vivida.

115. En el mismo contexto se crea el Plan de contingencia del transporte aprobado por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 23 de mayo de 2022. Este Plan surge ante la misma pandemia que originó la prohibición y la limitación de los desplazamientos por motivos sanitarios. Dicho Plan de contingencia

⁵⁸ Vid. <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/recurso-contr-la-prohibicion-de-vuelos-cortos-en-francia-313121.html> Última visita el 29 de octubre de 2025.

⁵⁹ Vid. P. PESCATORE, “Aspectos judiciales del “acervo comunitario””, ob cit.

⁶⁰ Vid. artículo 21.bis apartado 1 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

exigía que, en todo caso, estas limitaciones y prohibiciones de los desplazamientos debían respetar los principios de proporcionalidad, de no discriminación, de coordinación, de transparencia, de comunicación y diálogo, de coherencia con las políticas de la UE y de integridad del sistema de transporte⁶¹.

Extraña que se convalidara la prohibición basada en la sostenibilidad medioambiental, con la merma expuesta de los principios esenciales exigidos, dado el momento coetáneo en el que se adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2358 por la Comisión y la vigencia en la aplicación de estas disposiciones normativas *ad hoc*.

116. Igualmente, esta Decisión emitida por la Comisión por la que se valida, en definitiva, el traslado de la demanda del tráfico aéreo al transporte ferroviario en las distancias señaladas, choca con las políticas europeas que impulsan la liberalización del transporte europeo ex artículos 59 y siguientes del TFUE. Mediante estas políticas liberalizadoras se pretende favorecer la competitividad y la competencia dentro del mercado de la UE⁶², siendo el transporte aéreo uno de los pioneros en materializar la proyectada liberalización del transporte en el mercado europeo⁶³.

117. Por el contrario, el sector del ferrocarril todavía adolece de una evidente deficiencia en el planeamiento y ejecución de la liberalización europea pretendida. A modo de ejemplo, en el ámbito español la liberalización de la prestación de este servicio ferroviario ha sido concretada en determinadas distancias, vetando su aplicación en los servicios calificados de servicio público obligatorio⁶⁴.

118. Por lo tanto, los supuestos beneficios que la liberalización en la prestación de servicios de movilidad había conseguido en el sector aéreo se ven mermados al sustituir su aplicación por un sector de movilidad escasamente liberalizado. Si desde la normativa europea se parte de que el fenómeno liberalizador ostenta efectos beneficiosos para la competitividad y la competencia, carece de justificación que la prestación de este servicio por un sector pionero y experimentado en la liberalización se vea sustituido por otro que carece de un régimen sólido de liberalización.

119. Además, la dificultad en la entrada de nuevos competidores en el mismo mercado ferroviario, atendiendo a la actual situación jurídica en los requisitos de acceso, posicionaría a los operadores estatales como dominantes en su posición en dicho mercado; sin perjuicio de que dicho dominio no supone una vulneración del marco normativo de la competencia. Por ello, su incidencia no queda relegada a un problema nacional en el reparto de mercado o en la vulneración de la libre prestación del servicio de movilidad y libre competencia, sino que afecta a la entrada de otros operadores pertenecientes a otros EEMM, extendiendo sus efectos al ámbito de aplicación de la normativa europea.

120. Consecuentemente, la aplicación de esta medida de desplazamiento de la demanda de la prestación del servicio desde el transporte aéreo al ferroviario, produciría directamente un contrasentido de las políticas europeas de liberalización del transporte, con un retroceso en la debida aplicación de los principios reguladores de la competencia.

121. En conclusión, tras la liberalización europea en el desempeño del sector del transporte aéreo a través de diversos paquetes normativos⁶⁵, se impone el debido respeto a las citadas libertades de prestación de servicios y de competencia. De todo ello resulta, que la medida estudiada debe com-

⁶¹ Vid. apartado 3.1 titulado “*Principios de contingencia del transporte*” del Plan de contingencia para el transporte.

⁶² Vid. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/123/la-politica-comun-de-transportes-panorama-general> Última visita el 30 de octubre de 2025.

⁶³ N. C. OSPINA MOSQUERA, *La política comunitaria del cielo único europeo. Reflexiones sobre su impacto en el principio de soberanía: repercusiones en la política de liberalización del transporte aéreo: principios y mecanismos de estructuración*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, 2006.

⁶⁴ Véase el Informe sobre el proyecto de Orden Ministerial sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público, de fecha 25 de junio de 2024. Disponible en el siguiente enlace <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01424>

⁶⁵ Vid. M. V. PETIT LAVALL, “El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo”, *Actividad aeronáutica: nuevos retos y reflexiones desde un punto de vista multidisciplinar*, 2013, pp. 9-36.

patibilizarse con la esencia del efectivo cumplimiento de estas libertades, sin que sea viable prohibir la prestación del servicio de transporte aéreo público de pasajeros en determinadas distancias, bajo una supuesta causa legitimadora de impulso de la sostenibilidad medioambiental.

V. Conclusiones

122. La trascendencia que las instituciones europeas otorgan a sus actuales políticas del transporte en el mercado único europeo no constituye una novedad, sino una reiteración de la esencialidad de la prestación del servicio de transporte dentro de dicho mercado. La actual disrupción aparece en el escenario europeo ante las diversas iniciativas acompañadas de la correspondiente normativa que, en aras a promover una supuesta sostenibilidad medioambiental, pueden llegar a desvirtuar los principios fundacionales de la UE en el marco de la competencia. Los principios de libertad de la prestación de servicios y de libre competencia son los que, ante esta estrategia para implantar un transporte competitivo y sostenible, se verán principalmente afectados con la ejecución de iniciativas como la estudiada.

123. En este contexto, la prohibición francesa del derecho de tráfico aéreo en determinadas rutas se construye sobre el paradigma de la sostenibilidad medioambiental que representa el transporte ferroviario, creando sobre este último una auténtica presunción *iuris et de iure* de libre de carbono.

124. Ello nos lleva a realizar la oportuna crítica sobre la normativa que ampara esta prohibición con arreglo a dos conclusiones esenciales. La primera de ellas, ante el impacto negativo de la medida en el marco regulatorio de la competencia del mercado de transporte europeo. La segunda, ante la inconsistente efectividad de la prohibición respecto de la finalidad primordial pretendida de reducir las emisiones de GEI, mediante la sustitución del transporte aéreo por el transporte ferroviario en las distancias medias.

125. En cuanto a la incidencia de la prohibición del derecho de tráfico aéreo en el contexto regulatorio de la competencia, con esta medida se otorga al medio de transporte ferroviario, escasamente liberalizado, una posición privilegiada en la prestación de este servicio de transporte. Dicho posicionamiento se produce de una manera artificial, provocada por las instituciones públicas y no por los mandatos de la oferta y la demanda del mercado, en el marco de la economía social y de mercado que se defiende en el artículo 119 del TFUE. Sin perjuicio de que el posicionamiento dominante de un competidor no constituye una vulneración de los dictados del Derecho de la competencia, lo cierto es, que se ha producido la eliminación *ex lege* de un competidor real en el mercado de referencia aplicable, distorsionando con ello la competencia.

126. Por lo tanto, esta norma francesa, aplicable al transporte público de pasajeros, conlleva una discriminación directa al medio de transporte aéreo frente a los restantes medios de transporte en las distancias medias, distorsionando la competencia a costa de suprimir su derecho a la libre prestación de servicios y de libre competencia.

127. La misma conclusión se alcanza en el marco comparativo entre el transporte aéreo público y el transporte aéreo privado, otorgando a este último la totalidad del mercado en el que rige la prohibición.

128. Igualmente, esta medida no puede tener cabida dentro del principio de proporcionalidad en la elaboración normativa por las instituciones europeas, ya que sobrepasa los requerimientos necesarios y menos onerosos disponibles. Y ello, al tratarse de una medida basada en la eliminación del derecho de tráfico público de pasajeros de los operadores aéreos en las distancias medias para traspasar sus clientes, consumidores y usuarios a su competidor, en este caso, el ferrocarril.

129. Al mismo tiempo, esta medida es incoherente con las políticas europeas de transporte, especialmente, las dirigidas a la liberalización del sector del transporte e imbricadas en el progreso de la sostenibilidad económica y de la competitividad. En consecuencia, no puede ser amparada esta prohibición francesa por el ordenamiento jurídico europeo al vulnerar la normativa de la competencia aplicable.

130. En segundo lugar, la causa legitimadora de prohibir la prestación del derecho de tráfico aéreo en determinadas rutas es el impulso de la sostenibilidad medioambiental, ante la grave situación que se adolece en este sentido. No obstante, sobre esta premisa subyace otra finalidad que no es otra que primar el ferrocarril frente a otros medios de transporte, bajo la alegación de este es más sostenible que los restantes.

131. Las políticas energéticas europeas se dirigen expreso a la reconversión sostenible del transporte aéreo, a los efectos de reducir sus emisiones de GEI. En este ámbito, debemos resaltar el rechazo por la Comisión de la contraexcepción consistente en erradicar de la prohibición estudiada al transporte aéreo que cumpliera con este requisito de sostenibilidad. Con ello se demuestra que el objetivo del impulso de la sostenibilidad medioambiental alegada como causa legitimadora de esta prohibición cede ante la verdadera ratio legis de la norma, que no es otra, que *“favorecer el cambio modal del avión al tren”*.

Si bien los EEMM deberán continuar en su lucha por promover la sostenibilidad medioambiental, siendo el sector del transporte uno de sus principales objetivos, no es menos cierto, que las medidas que se adopten no pueden menoscabar los principios reguladores de la competencia en el mercado único europeo.

132. Por todo lo expuesto, y tras la exégesis de la normativa francesa que prohíbe el derecho de tráfico de determinados vuelos, procede concluir que la validación por la Comisión se aparta de los imperativos exigidos por el artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y es contraria a los principios reguladores de la competencia en el mercado único europeo.

133. Tras estas conclusiones debemos plantearnos cuál será el devenir de la norma francesa ante su vencimiento el próximo mayo de 2026. ¿Se prolongará la prohibición bajo el supuesto amparo de la sostenibilidad medioambiental?, ¿se revocará la medida punitiva admitiendo así la ineficacia de su implantación?, ¿se modificará su extensión y condicionamientos?, y si es así, ¿en qué términos? Hasta entonces, solo nos queda el consuelo de disfrutar de un viaje, supuestamente, sostenible.