

# INFORME DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 9 DE LA DECISIÓN SIEG Y DEL PUNTO 62 DEL MARCO SIEG RESPECTO A LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN ESPAÑA

1 de junio de 2014

## 1. INTRODUCCIÓN

El **25 de febrero de 2013** la **Comisión Europea** solicitó a **España** mediante una carta del Director General de la Competencia la **información relativa a las ayudas estatales** en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de **Servicios de Interés Económico General (en adelante SIEG)**. Esta información, de acuerdo con la Decisión 2012/21/EU, y la Comunicación “Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público” publicadas el 11 de enero de 2012, debía ser enviada **antes del 30 de junio de 2014**.

El 10 de abril de 2014 la Comisión Europea, a través de una segunda carta del Director General de la Competencia, recordaba a España su obligación de enviar la información antes de la fecha requerida.

Dicha información ha sido solicitada por la Secretaría de Estado para la Unión Europea perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), entre otros organismos públicos.

La **Subdirección General de Transporte Aéreo** de la DGAC, como **organismo encargado de la gestión de las Obligaciones de Servicio Público** en materia de transporte aéreo declaradas en España, ha elaborado el siguiente informe en relación con el cumplimiento de la Decisión 2012/21/EU y del Marco SIEG.

## 2. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN ESPAÑA

Una de las principales herramientas utilizadas por los diferentes gobiernos (no únicamente en España, sino también en todo el ámbito de la Unión Europea) para garantizar la conectividad de sus regiones periféricas ha sido el establecimiento de **Obligaciones de Servicio Público (OSP)** en aquellas rutas aéreas en las que la aplicación de las **reglas generales de libre mercado no garantizarían una adecuada movilidad de los ciudadanos de estas regiones**.

En estas rutas, y como excepción al régimen general de libertad de acceso al mercado y de fijación de precios, los gobiernos imponen las condiciones respecto a los precios máximos, número de vuelos, horarios, tipo de aeronaves a utilizar, etc., que deben cumplir las compañías operadoras, **de acuerdo en todo momento con lo establecido en el Reglamento 1008/2008**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

Actualmente, en España existen **18 rutas aéreas domésticas declaradas como obligaciones de servicio público** (13 en los enlaces intercanarios, 3 en los interbaleares, una en la ruta Menorca-Madrid y otra en la ruta Almería-Sevilla).

En general, la propia oferta de la **compañías áreas en régimen de libre competencia** venían **cumpliendo**, cuando no superando, las condiciones de conectividad establecidas en las **obligaciones OSP** en rutas domésticas, por lo que **no se hacía necesaria** ninguna **intervención administrativa** por parte del Estado.

No obstante, en los **últimos años la oferta en régimen de libre competencia no alcanzaba en algunas rutas los niveles mínimos de conectividad**, por lo que para poder **alcanzar el cumplimiento de las condiciones de las OSP** ha sido **necesario adjudicar la operación en exclusiva** de algunos enlaces **mediante licitación pública**, y en el caso que **no fuera económicamente sostenible** dichos niveles de conectividad por las compañías aéreas operadoras, se han establecido **compensaciones** que **cubran exclusivamente el déficit** generado a las aerolíneas como consecuencia de las obligaciones OSP. Estas licitaciones se han llevado a cabo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del citado Reglamento 1008/2008.

Este caso se da en **cuatro rutas aéreas interinsulares canarias** (Gran Canaria - Tenerife Sur, Gran Canaria - El Hierro, Tenerife Norte - La Gomera y Gran Canaria - La Gomera), en la ruta que une **Menorca y Madrid**, y en la ruta **Almería - Sevilla**.

### 3. APLICACIÓN DEL MARCO SIEG A LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su artículo 14 dispone que, sin perjuicio de los artículos 93, 106 y 107 del Tratado, la Unión debe hacer uso de sus competencias para velar por que los servicios de interés económico general actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.

A este respecto, el artículo 106 apartado 2 establece que:

*2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.*

La Unión Europea, y en particular la Comisión, ha venido considerando que en aquellos sectores que cada Estado Miembro considere que deben ser declarados como Servicios de Interés General (como es el caso del transporte aéreo) y su prestación sea realizada en principio en régimen de libre competencia (esto es los denominados Servicios Económicos de Interés General) pueden establecerse por la administración una serie de condiciones o niveles mínimos relativos al servicio prestado, mediante el establecimiento de Obligaciones de Servicio Público.

Cuando las empresas prestadoras, esto es las compañías aéreas en el caso del transporte aéreo, no alcancen a ofertas los niveles establecidos en las OSP, la legislación comunitaria permite la intervención administrativa a fin de garantizar dichas obligaciones, incluido la compensación económica a las entidades prestadoras del servicio cuando no les sea rentable, siempre que cumplan con los requisitos establecidos al respecto por la normativa europea.

Además, tal como se verá, dicha **compensación cuando se limite exclusivamente a compensar por el déficit generado** a la compañía como consecuencia de que ha de **cumplir con las obligaciones OSP, NO ha de ser considerada como Ayuda Pública** a los efectos de aplicación de las normas y limitaciones establecidas por la legislación comunitaria.

En ese sentido, la **Decisión 2012/21/EU en su considerando cuarto, y la Comunicación “Marco SIEG” en el punto 2 y 3**, establecen que para que una compensación por servicio público **NO se considere ayuda estatal** según el artículo 107 del TFUE, el Tribunal de Justicia Europeo indica que **se deben cumplir 4 criterios acumulativos (*criterios Altmark*)**:

1. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas.

Las OSPs en España son declaradas mediante **Acuerdos del Consejo de Ministros publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE)**. En estos Acuerdos se definen claramente las condiciones de operación que deben cumplir las compañías aéreas interesadas en ofrecer vuelos en las rutas afectadas. Estas condiciones se imponen solamente en la medida necesaria para garantizar unos requisitos mínimos en cuanto a precios, frecuencias y horarios de los vuelos, capacidad, precios de los billetes, continuidad, etc., según lo establecido en el artículo 16.1 del Reglamento 1008/2008.

En el caso de que ninguna compañía se muestre interesada en operar cumpliendo las condiciones establecidas, el Estado propone **limitar el acceso a la ruta afectada a una sola compañía aérea, a la que se selecciona mediante licitación pública** (artículo 16.10 y 17 del Reglamento 1008/2008), y a la que **compensará los gastos en que incurra al dar cumplimiento a las obligaciones** (artículo 17.8 del Reglamento 1008/2008).

La licitación se realiza **de forma pública y transparente, y se comunica a la Comisión Europea para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea toda la información** relativa a los niveles de servicio, plazo de validez del contrato, reglas relativas a la modificación y finalización del contrato y sanciones en caso de incumplimiento, compensación máxima y los parámetros para su cálculo, etc, tal y como se recoge en el artículo 17.3 del Reglamento 1008/2008.

La adjudicación, en la que se designa la compañía aérea encargada de llevar a cabo las obligaciones, se realiza por contrato administrativo y se publica igualmente en el BOE y en el Diario Oficial de la Unión Europea.

2. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente.

El importe máximo de la compensación, que se publica en el anuncio de la licitación, **se establece previamente siguiendo criterios objetivos y transparentes**, teniendo en cuenta los costes en los

que incurriría una compañía aérea al operar la ruta afectada, y los ingresos que obtendría por su operación, más un beneficio razonable (coste neto).

La compañía aérea adjudicataria será la que presente **la mejor oferta técnica al menor coste para la Administración. Los criterios para la valoración de las ofertas técnicas y económicas se fijan igualmente de forma transparente en los pliegos de contratación.**

3. En tercer lugar, la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

Una vez adjudicado el contrato, **la compensación final se determina a posteriori** mediante los **costes e ingresos en los que la compañía ha incurrido realmente**. Una vez finalizado un ejercicio, la compañía aérea **liquida con la Administración sus ingresos y costes auditados**, de forma separada e independiente del resto de rutas operadas por la compañía, y la Administración determina el importe final a compensar.

Si la compañía aérea incurre en un déficit superior a la cantidad máxima solicitada en su oferta económica, **la Administración sólo compensa hasta dicha cantidad máxima**, de la que se restan las correspondientes penalizaciones por incumplimientos del contrato, si los hubiera.

4. Finalmente, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios pertinentes.

Como se ha comentado, **la selección de la compañía aérea encargada de cumplir las Obligaciones de Servicio Público se realiza mediante licitación pública.**

**Por todo lo anterior, en las Obligaciones de Servicio Público que se encuentran licitadas en España se cumplen claramente los 4 criterios Altmark, por lo que no se consideran ayudas a los efectos del artículo 107 del TFUE.**

#### 4. INFORME SIEG

A continuación se envía el punto 4 del informe solicitado, donde entrarían las compensaciones otorgadas a las empresas adjudicatarias de la operación en exclusiva de las rutas OSP sujetas a licitación (que tal como se ha señalado no han de entenderse como ayudas públicas).

#### 4. VARIOS

A. (no obligatorio)

Si su Estado miembro **no** ha concedido ayuda estatal para la prestación de SIEG en determinados sectores, podría ser útil la información relativa a otros instrumentos para garantizar la prestación de esos servicios (ayuda directa a los usuarios, **compensación que cumpla los cuatro criterios Altmark**, ayudas *de minimis* ...). Si lo desea, haga una breve descripción de estos instrumentos y los ámbitos en los que se han utilizado.

Como se ha mencionado, de las 18 rutas declaradas OSP en España sólo ha sido necesario limitar la explotación a una sola compañía aérea en 6 de ellas:

- **Mercado intercanario:** La compañía aérea que operaba en solitario las rutas de más baja demanda (Binter Canarias), anunció en 2011 su retirada, debido a las pérdidas económicas registradas en dichos enlaces.

Para mantener operativos estos enlaces, durante el año 2012, el Ministerio de Fomento licitó las rutas de **La Gomera-Tenerife Norte**, **La Gomera-Gran Canaria**, **El Hierro- Gran Canaria** y **Tenerife Sur-Gran Canaria**, que fueron adjudicadas a la compañía Naysa, por un valor de 4,6 millones de euros para los casi 2 años de duración del contrato, que finaliza el próximo 31 de julio de 2014.

Para garantizar la continuidad de los vuelos en estas rutas, actualmente **se está en proceso de volver a licitar su operación en exclusiva. El plazo de presentación de ofertas finalizó el pasado 26 de abril**, y en los próximos días se procederá a la apertura y evaluación de las ofertas recibidas. Se estima que **el proceso de licitación estará terminado antes del 1 de agosto**.

- **Mercado balear:** El cese de operaciones a principios de 2012 de la compañía Spanair supuso para los menorquines la pérdida de una conexión directa fundamental para la isla, el enlace **Menorca-Madrid**, cuya operativa solamente es atractiva para las compañías aéreas durante los meses estivales.

Para asegurar la conectividad de Menorca con Madrid durante la temporada de invierno, el Ministerio de Fomento licitó en exclusiva la explotación de la ruta Menorca-Madrid durante los meses de baja demanda, de octubre a mayo. Este contrato se adjudicó a la compañía Air Nostrum, por un importe de unos 1,5 millones de euros, para dos periodos de 8 meses de duración cada uno.

En los meses en los que se ha operado esta ruta bajo condiciones OSP, desde el inicio de las operaciones el 1 de marzo de 2013, se ha advertido un **descenso importante e imprevisible en el número de pasajeros**, lo que ha hecho que Air Nostrum acumule unas pérdidas de explotación muy superiores a las inicialmente previstas. Ante la imposibilidad de prever una operativa económicamente sostenible, la compañía se ha visto obligada a comunicar al Ministerio de Fomento su intención de **poner fin a su operativa a partir del 29 de marzo de 2014**.

Teniendo en cuenta lo anterior, el **21 de febrero de 2014 el Secretario de Estado de Infraestructura, Transporte y Vivienda resolvió la finalización del contrato por mutuo acuerdo, con efectos a partir del 29 de marzo**. Como parte del proceso de resolución, Air Nostrum se ha comprometido a **seguir prestando servicios**, en el marco de un mercado abierto, hasta que finalice el primer periodo OSP, **desde el 30 de marzo hasta el 31 de mayo de 2014**. Esta operativa transitoria se realizará con arreglo

a las obligaciones de servicio público del Acuerdo de Consejo de Ministros aplicables en cada momento, **sin recibir compensación económica alguna**.

Por otro lado, el análisis de la situación del mercado determinaba que las condiciones del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2012 **no respondían de forma eficiente a la realidad y necesidades del mercado**, siendo preciso una revisión de las mismas.

En este sentido se pronunció la **Comisión Mixta Ministerio de Fomento - Govern de Les illes Balears**, foro para el seguimiento de las obligaciones de servicio público establecidas en estas rutas, en su reunión de 26 de noviembre de 2013, donde se reconocía la necesidad de **reestructurar las condiciones** actuales de la OSP para adaptarse mejor a las necesidades de la isla, ajustando las frecuencias a la **demanda real** y mejorando los horarios para favorecer una **mayor conectividad** con los vuelos domésticos e internacionales que salen desde el hub de Madrid.

En consecuencia, el **21 de febrero de 2014 el Consejo de Ministros acordó las nuevas condiciones de operación en esta ruta**. Conforme a lo previsto por el Reglamento Comunitario 1008/2008, estas nuevas condiciones han sido publicadas en el DOUE mediante una **nota informativa de fecha 5 de marzo**, así como en el Boletín Oficial del Estado el 14 de marzo.

Dado que ninguna compañía ha mostrado interés en operar esta ruta sin recibir compensación económica, **se está llevando a cabo las actuaciones necesarias para su licitación**, de forma que todo el proceso **termine antes del 1 de octubre**, y de esta forma se garantice la **continuidad de las operaciones**.

- **Mercado peninsular:** En 2009 se establecieron obligaciones de servicio público en la ruta Almería - Sevilla, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009. La Junta de Andalucía solicitó del Gobierno la declaración de obligaciones de servicio público en dicha ruta para garantizar una prestación mínima de servicios regulares, con objeto de reforzar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma, de mejorar la comunicación entre ambas ciudades y optimizar los efectos del desarrollo poblacional y del dinamismo económico de la provincia de Almería. Las obligaciones de servicio público vendrían a cubrir, temporalmente, una demanda de servicios de transporte insuficientemente atendida en la actualidad por otros modos, y se aplicarían en régimen de colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma según el Convenio de Colaboración suscrito al efecto.

La operativa de esta ruta también fue licitada por 11,9 millones de euros por un periodo de 4 años, **siendo adjudicataria la compañía Air Nostrum por 10,5 millones de euros**. Las operaciones **comenzaron el 15 de enero de 2010, y finalizaron el 14 de enero de 2014**.

Al objeto de garantizar la **continuidad del servicio durante los próximos años**, la **Junta de Andalucía** solicitó la **renovación de las obligaciones de servicio público**. La renovación de la OSP pasaba por una **revisión de sus condiciones técnicas**, puesto que la experiencia acumulada durante estos últimos 4 años apuntaba la **necesidad de ajustar mejor los parámetros operativos a las necesidades reales de la demanda**.

Atendiendo a la petición de la Junta, las condiciones de la OSP fueron modificadas **el 27 de diciembre de 2013, mediante la Orden Ministerial FOM/2457/2013**. Por otro lado, **el 24 de febrero de 2014 se renovó el Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía**, mediante el cual la **Junta de Andalucía de nuevo asumía todas las responsabilidades de contenido económico**.

Una vez modificadas las condiciones de operación y firmado el Convenio, y dado que ninguna compañía se mostró interesada en operar esta ruta de forma sostenible sin recibir compensación económica, **se ha procedido a licitar la operación en exclusiva** de la misma. El **plazo para la presentación de ofertas se abrió el 20 de marzo**, y finalizó el pasado **20 de mayo**.

En los próximos días se procederá a la apertura y evaluación de las ofertas técnicas recibidas, y a la adjudicación del contrato a la oferta más ventajosa. **Se estima que el proceso de licitación finalizará el 31 de julio**.

La compañía aérea **Air Europa** anunció a principios de año su intención de **operar la ruta en régimen de libre mercado**, aunque advertía que en cualquier caso **sería necesaria la licitación** debido a que **las condiciones de la demanda no hacían posible la sostenibilidad económica de la operación**. Actualmente esta compañía está operando en régimen de mercado abierto.

Toda la información relativa a las rutas sujetas a Obligaciones de Servicio Público, y en concreto a estas 6 rutas licitadas, **se encuentra a disposición de la Comisión Europea a través de la Dirección General de Movilidad y Transporte (DG MOVE)**.