

UNIÓN EUROPEA

LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO Y LAS SUBVENCIONES A PASAJEROS RESIDENTES EN EL TRANSPORTE AÉREO Y RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS. ANÁLISIS CRÍTICO.

IGNACIO CALATAYUD PRATS

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo CUNEF (Centro Adscrito Universidad Complutense de Madrid). Abogado.

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El transporte aéreo: de servicio público en sentido estricto a su libertación.
 - 2.1 La Unión Europea y la liberalización del transporte aéreo
 - 2.2 El transporte aéreo como servicio económico de interés general y la imposición de obligaciones de servicio público
- III. Obligaciones de servicio público en el transporte aéreo en Canarias y REF.
 - 3.1 Normas comunitarias, transporte aéreo y regiones ultraperiféricas
 - 3.2 Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo en Canarias en el ordenamiento español
- IV. Subvenciones por residencia al transporte de viajeros en Canarias y REF.
- V. La asequibilidad del transporte en Canarias. Crítica al actual sistema de imposición de obligación de servicio público

Resumen del contenido:

El presente artículo doctrinal tiene como objetivo el estudio de dos de los aspectos del REF menos analizados desde el punto de vista jurídico y, sin embargo, esenciales desde el punto de vista de la cohesión social, en concreto obligaciones de servicio público en el transporte aéreo y a las subvenciones por residencia a las tarifas por transporte aéreo de pasajeros. Para realizar dicho análisis el autor

estudia en primer lugar la evolución de la actividad económica en que consiste el transporte aéreo el cual ha pasado de ser un servicio público en sentido estricto a una actividad económica liberalizada. En segundo lugar, analiza las consecuencias que se derivan del hecho de que el transporte aéreo tenga la calificación de servicio económico de interés general en el marco jurídico comunitario. En tercer lugar, profundiza en los mecanismos que el ordenamiento jurídico comunitario y español establecen para que el servicio de transporte aéreo sea un servicio continuo y accesible. Finalmente analiza de forma crítica si en las condiciones actuales en las que se presta el servicio podemos afirmar que el servicio de transporte aéreo entre Islas es accesible económicamente, concluyendo en la necesidad de realizar una reforma del sistema al no ser accesible.

I. INTRODUCCIÓN

La primera idea que queremos destacar es que el REF es algo más que un compendio de instrumentos que solo abordan los beneficios fiscales. Por importantes que sean dichos beneficios fiscales, no lo son menos otros mecanismos que permiten compensar la situación de lejanía y fragmentación del territorio canario, así como la cohesión social y territorial del archipiélago y sus ciudadanos.

El presente artículo doctrinal tiene como objetivo el estudio de dos de los aspectos del REF menos analizados desde el punto de vista jurídico¹ y, sin

embargo, esenciales desde el punto de vista de la cohesión social, nos estamos refiriendo a las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo y a las subvenciones por residencia a las tarifas por transporte aéreo de pasajeros.

Es del todo conocido que las Islas Canarias presentan una serie de especificidades como son su gran lejanía geográfica y la fragmentación de su territorio que la hacen especialmente dependiente de los medios de transporte y, en concreto, del transporte aéreo, y ello porque para el transporte de pasajeros, y mercancías urgentes, la lejanía y la

¹ El estudio jurídico más extenso, y de lectura necesaria, es el de ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010. Igualmente, el artículo de Adolfo Menéndez Menéndez "Los servicios de transporte aéreo como servicios de interés general. La bonificación en las tarifas en los servicios regulares de transporte aéreo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Islas Baleares y en las ciudades de Ceuta y Melilla. Las ayudas al transporte aéreo de mercancías. Las llamadas obligaciones de servicio público" y que se encuentra en la obra colectiva *Régimen jurídico del transporte aéreo*, coord. por Adolfo Menéndez Menéndez, 2005, págs. 529 a 542. Finalmente, resulta interesante el artículo de MASSIMO DEIANA "La financiación de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo" en la obra colectiva *Financiación de las obligaciones de servicio público: ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre*, coord. por Juan José Montero Pascual, Tirant, 2009, págs. 135 a 163. Resulta, especialmente, interesante la visión del geógrafo José Ángel Hernández Luis en "El transporte aéreo interinsular como factor de cohesión territorial en las Islas Canarias". Revista Transporte y Territorio, Nº 2, Universidad de Buenos Aires, 2010. pp. 38-67, <www.rtt.filo.uba.ar/RTT00204038.pdf>

fragmentación solo pueden ser solventadas con un medio de transporte rápido, como es el avión, máxime en la actualidad cuando la especialización de los distintos territorios distancia los puntos de servicios, producción y consumo. El nexo de unión fundamental es por tanto el transporte aéreo convirtiéndose éste en puente necesario que une a las Islas entre sí, a las Islas con el resto del Estado y a las Islas con el resto de Estados de la Unión Europea².

Sin duda alguna el coste de la insularidad en Canarias es enorme, no solamente por la consabida insularidad y lejanía, sino sobre todo por la dispersión de las actividades económicas que se desarrollan en las distintas islas y la dispersión de su estructura poblacional, dispersión que sin duda alguna plantea problemas de cohesión social.

Este problema es si cabe más grave en las islas periféricas debido a la menor población y, en consecuencia, a la falta o carencia de

² Tal y como expresa JOSÉ ANGEL HERNÁNDEZ LUIS en “El transporte aéreo en el contexto socioeconómico de Canarias” Boletín Millares Carlo, nº. 15, 1996 (Ejemplar dedicado a: I Jornadas de Historia Local Canaria), pp. 345 y 346, “Las Islas Canarias presentan una serie de especificidades que las hacen especialmente dependientes de los medios de transporte, máxime en la actualidad cuando la tendencia hacia la especialización de los territorios distancia los puntos de servicios, producción y consumo. El único nexo de unión es por tanto el transporte, convirtiéndose éste en un cordón umbilical del que no es posible prescindir si se quiere reproducir el ciclo. Por reiterativo que parezca, estas especificidades están impuestas por la lejanía y la fragmentación del territorio, tanto entre las Islas y el resto del Estado, como entre ellas mismas. De esta manera, el transporte aéreo, conjuntamente con el de las embarcaciones rápidas —tipo *Jet-foil*—, son los únicos que logran acercar en un tiempo relativamente óptimo a las Islas entre sí. Pues bien, estas especificidades han sido calificadas por algunos autores como un *output* de las sociedades insulares y que conllevan unos gastos económicos y de tiempo (...) y del que afortunadamente no participan los medios continentales. Ante ello, los únicos medios de transporte susceptibles de ser utilizados son el buque y la aeronave, vehículos éstos que por sus especiales características de configuración y operación requieren de un uso colectivo, aún cuando las distancias a salvar sean mínimas. Por tanto, ya tenemos la columna vertebral justificativa del problema del transporte en Canarias, muy distinto al del territorio continuo de la Península Ibérica, pues aquí el vehículo *privado* abre una amalgama de posibilidades infinitas, frente a las posibilidades finitas del transporte *colectivo* aéreo o marítimo de los que residen en Canarias (horarios, frecuencias, tarifas, etc.)”.

ciertos servicios o infraestructuras que obligan a conectar las islas periféricas con las islas centrales y capitalinas más pobladas.

El transporte aéreo permite a los ciudadanos de las islas periféricas una accesibilidad a ciertos servicios de los que carecen, o que tienen con deficiencias, como son los servicios médicos, administrativos, judiciales y comerciales, centralizados en muchos casos en las islas capitalinas y de los cuales, sin transporte aéreo, no podrían disponer. Antes estas circunstancias, el papel del transporte aéreo de viajeros —y que no encuentra alternativa en el transporte marítimo por su lentitud— es ineludible³.

Esta esencialidad del transporte aéreo como factor de cohesión social y elemento clave de la economía⁴ canaria ha llevado a que su accesibilidad sea uno de los objetivos del REF, pues tal y como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y fiscal de Canarias, es objetivo de la Ley *“introducir mecanismos tendentes a garantizar la prestación de los servicios en un régimen de posibilidad cuantitativa de acceso a los mismos que permita tanto a los particulares residentes en el archipiélago, como a las empresas canarias disfrutar de los mismos en términos de competitividad respecto del resto del territorio nacional”*.

³ Para JOSÉ ANGEL HERNÁNDEZ LUIS en “El transporte aéreo en el contexto socioeconómico de Canarias” Boletín Millares Carlo, nº. 15, 1996 (Ejemplar dedicado a: I Jornadas de Historia Local Canaria), pp. 345 y 346, “Cuando hacemos alusión al papel que juega el transporte aéreo como nexo de unión de Canarias, es inevitable hacer mención a la multitud de familias que se encuentran separadas en dos o más islas. Esta separación, basada fundamentalmente en un desarrollismo de las islas centrales -que está perfectamente constatado que se ha multiplicado en las últimas décadas y que según diversos estudios demográficos ha traído como consecuencia una alta atracción de la población hacia las islas centrales-, ha conllevado un incremento de las relaciones entre islas manifestándose sobre todo en fechas vacacionales en cuanto a un considerable repunte del tráfico de viajeros que de por sí sólo es imposible que lo absorba el tráfico aéreo. Según el *Censo de población y viviendas de 1991*, casi 70 mil personas cuyo lugar de nacimiento es *otra isla* del Archipiélago, reside habitualmente en Tenerife y Gran Canaria. Esto supone que los lazos afectivos con los familiares entre islas centrales y periféricas sobre todo, dependan exclusivamente del transporte interinsular (...) De cualquier manera, el transporte aéreo supone un incremento de la accesibilidad —en principio cercenada por la lentitud del transporte marítimo—, a los servicios médicos, administrativos, judiciales, comerciales, etc., de las que carecen algunas islas, sobre todo las periféricas. De ahí que en proporción con el volumen demográfico de Tenerife y Gran Canaria, las islas periféricas con aeropuerto mantengan unos flujos con las islas centrales de su sector administrativo mucho más importante que el existente entre dichas islas centrales. En estas circunstancias, el rol del transporte aéreo de viajeros es insoslayable”.

⁴ Desde el punto de vista económico, tal y como expresa JOSÉ ANGEL HERNÁNDEZ LUIS en “El transporte aéreo en el contexto socioeconómico de Canarias” Boletín Millares Carlo, nº. 15, 1996 (Ejemplar dedicado a: I Jornadas de Historia Local Canaria), p. 348 y 349, “La configuración actual del espacio económico canario tiene su génesis sin duda en el transporte aéreo. Si partimos de la base de que casi las tres cuartas partes del P.I.B. depende del turismo y de que más del 98 por ciento de los turistas que nos visitan utilizan el avión para llegar a las Islas, nos es fácil comprender este destacado papel que quizá por ser tan obvio, no lo tenemos en cuenta.

De lo expuesto se desprende que el transporte aéreo en las Islas Canarias satisface necesidades esenciales de los residentes en Canarias y en consecuencia ha de ser salvaguardado por los poderes públicos los cuales han de garantizar la continuidad del servicio, su calidad y la asequibilidad o accesibilidad del mismo.

Dentro de estos parámetros y con el objetivo de analizar si el transporte aéreo entre Islas y desde la Islas a la península es un transporte continuo, de calidad y accesible vamos a estudiar, en primer lugar, la evolución de la actividad económica en que consiste el transporte aéreo en Europa, esto es, vamos a estudiar cómo el transporte aéreo ha pasado de ser un servicio público en sentido estricto a una actividad económica liberalizada en la que, sin embargo, se establecen obligaciones de servicio público.

En segundo lugar, vamos a analizar qué consecuencias se derivan del hecho de que el transporte aéreo tenga la calificación de servicio económico de interés general en el marco jurídico comunitario.

En tercer lugar, vamos a profundizar en los mecanismos que el ordenamiento jurídico comunitario y español establecen para que el servicio de transporte aéreo sea un servicio continuo y accesible, en concreto vamos a estudiar las obligaciones de servicio público que el ordenamiento jurídico impone en el transporte aéreo en Canarias y la subvención al transporte de viajeros residentes en Canarias.

Finalmente y, en cuarto lugar, vamos a valorar si en las condiciones actuales en las que se presta el servicio podemos afirmar que el servicio de transporte aéreo entre Islas es accesible, continuo y de calidad.

II. EL TRANSPORTE AÉREO: DE SERVICIO PÚBLICO EN SENTIDO ERICTO A SU LIBERALIZACIÓN

2.1. La Unión Europea y la liberalización del transporte aéreo.

En España el transporte aéreo, hasta la liberalización del servicio por parte de la Unión Europea, tenía la consideración de servicio público en sentido estricto.

El concepto de servicio público en sentido estricto, o como técnica jurídica de la Administración para la

consecución de sus fines, presupone la reserva global —*publicatio*— de una concreta actividad económica de cariz prestacional para asegurar su efectiva accesibilidad a todos los ciudadanos en consideración a su especial interés para la colectividad. Se califican técnicamente con servicios públicos un conjunto de actividades que, a la vista de la evolución y circunstancias de la vida de la sociedad, han devenido indispensables y esenciales para la comunidad, de tal manera que ésta se apoya necesariamente en ellos para su supervivencia y funcionamiento como tal⁵.

En concreto y siguiendo a GASPAR ARIÑO, las líneas maestras que definen el régimen jurídico básico común a las actividades regidas a través de la técnica del servicio público son las siguientes⁶:

⁵ Tal y como indica MATILDE CARLÓN RUIZ en “Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal” en la Obra colectiva Derecho de la regulación económica / Santiago Muñoz Machado (dir.), Vol. 1, 2010 (Fundamentos e instituciones de la regulación), pp. 483 Y 484, “El servicio público surgió ante la constatación de una realidad clara: en las sociedades modernas, hay ciertas necesidades colectivas que no pueden ser cubiertas espontáneamente, en condiciones de igualdad, por parte de la propia sociedad, de modo que es responsabilidad de los poderes públicos implantar los mecanismos que aseguren que todos y cada uno de los ciudadanos acceden a las prestaciones correspondientes. En el momento de eclosión del servicio público las circunstancias económicas y sociales invitaban a materializar esta ideología en unos instrumentos de intervención pública especialmente intensos. Así, desde el plano de la técnica jurídica, la construcción francesa del servicio público como técnica de intervención se basa precisamente en la asunción por el Estado de la titularidad misma de determinadas actividades a través de la fórmula de la *publicatio* (...) En estos términos, la técnica de servicio público se fraguó como título de intervención del Estado de forma paralela —y hasta cierto punto intercambiable— con otros títulos de intervención de nuevo cuño, como el dominio público y la obra pública, posibilitando la expansión de servicios en red de nueva aparición, como el ferrocarril, el gas o la electricidad, y de la propia dogmática iusadministrativista”.

⁶ Vid., GASPAR ARIÑO ORTIZ en Lecciones de Administración (y políticas públicas), Iustel, Madrid, 2011, p. 636 a 645.

1) Toda declaración de servicio público significa que tal actividad queda desde ese momento incorporada al quehacer del Estado y excluida de la esfera de acción libre de los particulares. Es lo que se ha llamado exclusividad regalística o titularidad pública sobre la actividad en que el servicio público consiste. Por su particular vinculación al interés público (al bien de la colectividad) se entenderán tales sectores como reservados, encomendados, en principio, a los poderes públicos, que ejercerán sobre ellos una dirección unitaria y exclusiva. Son, finalmente, sectores de actividad con una vocación natural al monopolio y que se prestan de hecho (aun cuando en teoría se diga lo contrario) en régimen de monopolio. Justamente porque en ellas no hay mercado el Estado ejercerá sobre ellas un severo control.

Tal y como expresa VILLAR PALASÍ la noción de servicio público estricto tiene una clara vocación al monopolio, que se presume, siendo este carácter en muchos casos inderogable. El procedimiento de derecho público, con ejercicio de poderes exorbitantes, es consubstancial, de otra parte, con la idea del servicio público. Los caracteres de exclusividad regalística

y procedimiento de imperio se dan en el servicio público⁷.

2) Precisamente, dado que se trata de un servicio esencial en la que el Estado ejerce sus prerrogativas, la dirección unitaria de toda actividad declarada servicio público se consigue conservando el Estado, cuando tal actividad es concedida, unos poderes internos de dirección, modalización y control sobre las formas y medios de llevar a cabo la prestación y aun sobre la propia organización misma que la realiza; esto es, la Administración sigue siendo titular y por ello sigue teniendo la dirección y responsabilidad de la prestación, aun cuando unas veces ésta sea llevada a cabo por organización propia y otras por delegación de concesionario interpuesto; de ahí que conserve el poder de ordenar, de alterar unilateralmente las condiciones de la prestación. Estas actividades se encuentran sometidas a una rigurosa reglamentación en multitud de aspectos —como los precios que se cobran a los usuarios, la frecuencia y la forma de prestar el servicio— a través de los cuales se trata de asegurar la vinculación de la misma a los intereses colectivos, al interés público, al que se hallan especialísimamente afectos.

⁷ Cfr., JOSÉ LUÍS VILLAR PALASÍ en “La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo” Revista de Administración Pública, Núm. 3. Septiemre-Diciembre 1950, p. 65.

3) La tercera nota esencial al servicio público es la necesaria continuidad y regularidad en su prestación. Justamente como consecuencia de ese carácter imprescindible para la vida social, que es propio de las actividades de servicio público, se deriva esta característica típica de los servicios públicos, causa determinante de muchas peculiaridades de su régimen jurídico.

En efecto, en España la Ley de 7 de junio de 1940 estableció un régimen de monopolio del transporte aéreo regular en favor de IBERIA. Posteriormente la Ley de Navegación Aérea de 1960 aunque pareció querer terminar con el monopolio de IBERIA permitiendo la entrada de otras compañías mediante concesión, sin embargo, a través de su Disposición transitoria primera de la Ley —que establecía que las compañías nacionales autorizadas para realizar servicios de línea regular continuaran su explotación hasta que el Gobierno decidiera sacar las concesiones, cosa que nunca se hizo— consagró de facto y durante treinta años el monopolio de IBERIA en el tráfico de línea regular.

Las razones por las cuales el transporte aéreo era explotado monopolísticamente por una empresa pública se debían a varias razones, en

primer lugar, por razones de soberanía y defensa nacional, razones que llevaban a que el Estado ejerciera un estricto control sobre su espacio aéreo determinando las condiciones para sobrevolar el cielo español y aterrizar en territorio español, y, en segundo lugar, por su consideración como servicio público, lo cual, a su vez, daba lugar a una regulación exhaustiva.

Este monopolio y la utilización del servicio público como técnica para la prestación del transporte aéreo regular daba lugar o generaba las siguientes consecuencias: a) Barreras de acceso al mercado del transporte aéreo; b) Tarifas intervenidas por la Administración; c) Explotación en régimen de monopolio de los servicios de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías (handling); d) Control monopólico de los derechos de despegue y aterrizaje o de los horarios de salida y llegada de los vuelos (slots); e) Restricciones de acceso a los sistemas informáticos de reservas; f) ineficiencia en la gestión, aumento de costos y, en consecuencia, aumento de tarifas; h) importante déficit público.

Dicho planteamiento y las consecuencias derivadas del monopolio chocaban frontalmente con las exigencias de la sociedad y con los

postulados de la UE que predicaban la liberalización de los servicios⁸.

Por lo que respecta a las exigencias de la sociedad, sin duda alguna, desde 1985 a 2005 Europa ha crecido económicamente y ha gozado de una importante bonanza económica. Este crecimiento económico se tradujo en un fortalecimiento de las empresas y un aumento del nivel de sus ciudadanos de lo cual se derivan dos consecuencias: por una parte la capitalización y la bonanza del sector empresarial ha dado lugar a que los mismos exijan a los Estados que se amplíen los ámbitos en los que puede operar la libertad de empresa, presionando, de este modo, a los poderes públicos para que abran a la competencia sectores, como el

transporte, que se encontraban sometidos a reserva pública; por otro lado el aumento del nivel de vida de los ciudadanos y el aumento de sus derechos como consumidores y usuarios da lugar a que requieran la prestación de más y mejores servicios. Frente a estas exigencias de la sociedad, el Estado se muestra incapaz, tanto en términos de financiación como de eficacia, aumenta con ello el escepticismo acerca de la capacidad misma del Estado en veste gestora⁹.

Ahora bien, sin duda alguna la razón principal por la cual se produce un cambio en el transporte aéreo se debe al impulso que la Unión Europea ha dado a la liberalización del mismo y ello por su apuesta por el mercado y la competencia en detrimento de la

⁸ En este sentido se expresa, S. MARTIN RETORTILLO BAQUER en “Reflexiones sobre las privatizaciones”, RAP, núm 144, 1997, pp. 18 y 19, cuando indica la necesidad de dar entrada a la competencia y ello porque “Por una parte, insisto, el gasto público que suponía la actividad prestacional del sector público, desbocado, fiscalmente inaccesible por cauces que no supongan de hecho una auténtica confiscación. Junto a ello, y con todas las variables que se quiera, es fácil constatar también la rigidez y la ineficacia de la gestión pública en la realización de una serie de cometidos. Y no sólo ineficacia; que su falta de eficiencia —ponderación de resultados a la vista de los medios utilizados— es prácticamente también habitual en la gestión de los recursos. Cometidos que, además, con frecuencia, el sector privado desempeña más operativamente y a menor costo. Junto a estas razones principales, es cierto que cabe señalar otras muchas. Entre ellas —y como consecuencia de lo ya expuesto—, cabe destacar también en el mismo sentido el impacto de lo que ha supuesto la Comunidad Económica Europea, hoy la Unión Europea, que al elevar la libre competencia como principio rector para la integración de los mercados ha conllevado, obviamente, una reducción de los cometidos administrativos no caracterizados habitualmente por el referido principio”.

⁹ Cfr., MATILDE CARLÓN RUIZ en “Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal” en la Obra colectiva *Derecho de la regulación económica*, Santiago Muñoz Machado (dir.), Vol. 1, 2010 (Fundamentos e instituciones de la regulación), pp. 485 y 486.

intervención del Estado en la economía.

En efecto, el objetivo fundamental de la Unión Europea no es otro que la consecución de un mercado sin fronteras en el que la libre iniciativa y la competencia permitan convertir a la Unión en la mayor economía del planeta y con ello conseguir que los ciudadanos miembros alcancen la mayor cuota de bienestar social.

Con este objetivo el Derecho comunitario, desde sus inicios, ha incidido y, actualmente, incide de manera absoluta en las técnicas que la Administración utiliza para intervenir en la economía y dirigir la actividad económica de los particulares.

Así desde un principio la Unión Europea se ha encargado de limitar el excesivo peso del sector público en las economías europeas por considerar que dichas economías exigían, para crecer y ser más competitivas, la traslación al sector privado y en régimen de competencia de toda una serie de actividades

productivas esenciales que eran consideradas servicios públicos y, en consecuencia, fuera del mercado. Con este fin la Unión Europea ha impulsado la liberalización de algunos y más clásicos servicios públicos nacionales, entre los cuales se encontraba el transporte aéreo.

Dentro de esa estrategia liberalizadora el transporte aéreo era un elemento más que debía adaptarse a las exigencias del mercado único, flexibilizando la reglamentación que ordenaba su funcionamiento y dando cabida a nuevos operadores que racionalizaran los costes y redujeran las tarifas, beneficiando así al consumidor, pero reforzando también los vínculos que unen a los distintos Estados miembros y repercutiendo positivamente en la consolidación del mercado interior, tal y como se recogía en el memorando de la Comisión del año 1984.

En efecto, la Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea, ha considerado y considera que el transporte aéreo es un elemento indispensable en el proceso de integración¹⁰, pues se trata de un

¹⁰ La Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión concerniente el futuro de la aviación civil en Europa (*Diario Oficial* n° C 056 de 06/03/1995 p. 0028) resume perfectamente, en sus considerandos, la importancia de introducir mejoras en el transporte aéreo mediante la liberalización del sector, en concreto destaca la importancia del sector de la aviación civil en la economía europea, sus repercusiones en el empleo y su papel en la plena integración de los ciudadanos en

elemento esencial para el desarrollo de la actividad económica de la Unión y para la cohesión social de las personas y los territorios. Sin duda alguna, y siguiendo a RICARDO ALONSO SOTO, un sistema de transporte eficiente y adecuado a las necesidades del mercado europeo potencia la oferta económica al provocar una importante reducción de los costes productivos de las empresas, una mayor agilidad y flexibilidad de los intercambios entre los operadores económicos y la posibilidad de interconexión de los distintos mercados regionales o nacionales. Por el contrario las deficiencias en los servicios de transporte pueden dificultar el crecimiento de la economía y producir desajustes que desvían los aumentos de la demanda agregada hacia incrementos en los precios. Por otra parte, no hay que olvidar la importancia de este sector en el sistema económico y social por cuanto que facilita la movilidad de las personas y los intercambios de bienes haciendo posible el acceso de las materias primas, mercancías y

personas hacia los centros de producción, de trabajo, de ocio o de prestación de servicios¹¹.

En definitiva mediante la introducción de competencia, objetivo prioritario de la política comunitaria, se beneficiará a las empresas, que ganarán en eficiencia, y a los consumidores, que verán disminuir los precios y aumentar los servicios.

En concreto la liberalización del transporte aéreo se realiza a través de la puesta en práctica escalonada de tres paquetes de medidas liberalizadoras, aprobados en los años 1987, 1990 y 1992.

El primer paquete, que entró en vigor el 1 de enero de 1988, solamente se aplicaba al transporte aéreo de línea regular entre países comunitarios (los vuelos interiores o domésticos y los internacionales quedaban excluidos)

El segundo paquete de medidas liberalizadoras del transporte aéreo se

un espacio único sin fronteras; la transcendencia del sector de la aviación civil para las conexiones de Europa con el resto del mundo; la interrelación de la industria de la aviación civil con otras actividades económicas, tales como, la industria aeronáutica, el turismo y los aeropuertos; el papel relevante del transporte aéreo en el refuerzo de la cohesión económica y social, al permitir conexiones rápidas y eficaces entre las regiones, especialmente la accesibilidad a las regiones periféricas e insulares, contribuyendo así a la abolición de las distancias entre centro y periferia; el papel indispensable del servicio público en el sector del transporte aéreo.

¹¹ Cfr., el informe de ALONSO SOTO, RICARDO “Transporte aéreo”, Febrero 1998 y que puede consultarse en el sitio www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Transporair.pdf, p. 3.

aprueba en julio de 1990 con el fin de consolidar y ampliar los objetivos de la primera fase.

El tercer paquete, calificado como el núcleo duro o paso decisivo de la liberalización marca un hito definitivo pues amplió el ámbito de aplicación de las medidas eliminando la mayor parte de obstáculos existentes para un mercado libre del transporte aéreo permitiendo la libertad en la concesión de licencias a las compañías aéreas (reglamento 2407/1992), el acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (reglamento 2408/1992) y la libertad de las tarifas y fletes de los servicios aéreos (reglamento 2409/1992).

El final de la liberalización lo constituyen, por una lado, el Reglamento (CE) nº 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 este Reglamento se refunden en un único texto los Reglamentos más relevantes del denominado tercer paquete— y, por otro lado, la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias, que pretende armonizar las tasas que han de pagar

las compañías aéreas por utilizar los aeropuertos a efectos de eliminar distorsiones de la competencia entre aeropuertos y entre compañías con el fin de evitar discriminación a favor de los transportistas nacionales.

En definitiva, tras la liberalización los servicios de transporte aéreo en España se someten a las fuerzas y reglas del mercado.

2.2. El transporte aéreo como servicio económico de interés general y la imposición de obligaciones de servicio público.

Tal y como expresa el Libro Verde sobre los servicios de interés general¹², normalmente, el mercado asegura la asignación óptima de recursos en beneficio del conjunto de la sociedad. Sin embargo, algunos servicios de interés general, como algunas rutas del transporte aéreo, no pueden ser prestados satisfactoriamente por los mercados, bien porque los precios de mercado son inasequibles para los consumidores con escaso poder adquisitivo, bien porque el coste que entraña su prestación no podría ser sufragado por los precios de mercado. En efecto, en ocasiones es posible que el mercado desatienda o abandone determinadas rutas por considerar

¹² Bruselas, 21.5.2003 COM (2003) 270, apartado 22.

que las mismas, dado el número de usuarios o sus costes, no son rentables, pudiendo ponerse en peligro objetivos sociales.

Por esta razón, una de las principales responsabilidades de las autoridades públicas ha sido siempre velar por la cobertura de estas necesidades colectivas y cualitativas básicas y por la preservación de los servicios de interés general en caso de que las fuerzas del mercado no puedan garantizar estos aspectos. Esta responsabilidad sigue revistiendo hoy una importancia capital.

De este modo, y frente a lo que pudiera parecer a primera vista, la liberalización de los distintos servicios públicos en general y del transporte aéreo en particular no ha supuesto la desaparición del concepto inherente al servicio público tal y como era concebido originariamente por DUGUIT, esto es, como «toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser

asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante».

En efecto, los procesos liberalizadores que se han producido desde la década de los noventa del pasado siglo han afectado al servicio público como técnica de intervención en su formulación más clásica, esto es, como servicio prestado por el Estado de forma monopolística, sin embargo, el servicio público como ideología esto es como servicio que debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la cohesión social, no ha desaparecido. Lo que han cambiado han sido las técnicas jurídicas hábiles para lograr materializar ese objetivo irrenunciable de los ciudadanos, que debe conciliarse con el derecho a la libre competencia y a la libertad de empresa. En la tensión entre libertad de empresa e interés general, inspirada por el principio de proporcionalidad, encuentran lugar nuevas técnicas de servicio público¹³.

Precisamente el equilibrio entre la libre competencia y la cohesión

¹³ Cfr., MATILDE CARLÓN RUIZ en “Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal” en la Obra colectiva *Derecho de la regulación económica*, Santiago Muñoz Machado (dir.), Vol. 1, 2010 (Fundamentos e instituciones de la regulación), p. 486.

social se sintetiza en el concepto de servicio económico de interés general.

Los *servicios de interés económico general* se pueden definir como aquellos servicios de naturaleza económica que los poderes públicos consideran esenciales para sus ciudadanos en un espacio temporal determinado por lo que han de prestarse incluso aunque el mercado no tenga suficientes incentivos para hacerlo¹⁴. Consecuentemente es necesaria una intervención pública para garantizar la prestación de dicho servicio con unas condiciones mínimas (la intervención se suele concretar en la imposición de unas obligaciones de servicio público).

La legislación comunitaria vigente en materia de servicios de interés económico general contiene una serie de elementos comunes que identifican a este tipo de servicios.

Entre estos elementos destacan los siguientes: servicio universal, continuidad, calidad del servicio, asequibilidad, y protección de los usuarios y los consumidores. Todos ellos remiten a valores y objetivos comunitarios y tienen como objeto garantizar objetivos tales como la eficacia económica, la cohesión social o territorial y la protección y la seguridad de todos los ciudadanos.

En definitiva la intervención pública en el servicio económico de interés general, y con el fin de lograr la cohesión social o territorial y la igualdad de los ciudadanos europeos, se canaliza a través de la imposición de obligaciones de servicio público a las entidades encargadas de prestar el servicio, obligaciones que suelen ser objeto de compensación a través de las fórmulas más variadas, desde subvenciones al otorgamiento de ciertos derechos especiales o exclusivos.

¹⁴ Tal y como indica MATILDE CARLÓN RUIZ en “Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal” en la Obra colectiva *Derecho de la regulación económica*, Santiago Muñoz Machado (dir.), Vol. 1, 2010 (Fundamentos e instituciones de la regulación), p. 499, “los servicios económicos de interés general son servicios, es, decir, actividades económicas de tipo prestacional, principalmente prestados en red, que resultan esenciales para la competitividad de las economías, de modo que no pueden escapar a las reglas de la competencia, pero que se cualifican frente a otros servicios económicos por corresponderse con necesidades esenciales de la colectividad, lo que le dota de alto contenido de interés general y los enlaza con otros objetivos comunitarios de calado sociopolítico —como la cohesión económica y social manifestada en la reducción de las diferencias regionales y la unificación de los estándares de vida. De ahí que puedan quedar excluidos de la aplicación de todas o parte de las reglas de la libre competencia”.

En efecto, con carácter general las normas sobre competencia son aplicables a todas las empresas, incluidas las empresas públicas y concesionarias, ahora bien, cuando la aplicación de las reglas del mercado impida de hecho o de derecho alcanzar el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada, en esos casos caben modulaciones a la competencia y la intervención del Estado mediante ayudas con el fin de garantizar la prestación del servicio y compensar, de este modo, la imposición de obligaciones de servicio público compensadas¹⁵.

Muchos servicios de interés general no pueden suministrarse viablemente recurriendo únicamente a los mecanismos de mercado, así por ejemplo, es posible que el mercado no pueda por sí solo ofrecer un acceso universal o una cobertura geográfica

completa o un acceso a precios asequibles. En estos casos se pueden y se deben imponer a los proveedores obligaciones de servicio público que pueden consistir, por ejemplo, en unas tarifas máximas, en unas rutas mínimas etc. En estos supuestos son necesarios mecanismos específicos para asegurar el equilibrio financiero del proveedor correspondiendo a los Estados miembros garantizar la financiación de dichos servicios asegurando el equilibrio financiero de los proveedores de servicios de interés general¹⁶.

En efecto, para que algunos servicios de interés económico general funcionen con arreglo a principios y en condiciones que les permitan desempeñar su objetivo, puede resultar necesario un apoyo financiero del Estado que asuma total o parcialmente los costes específicos

¹⁵ **Artículo 106.** (antiguo artículo 86 TCE) 1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los artículos 18 y 101 a 109, ambos inclusive. 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.

¹⁶ Así, entre los distintos mecanismos financieros que se pueden emplear cabe destacar los siguientes: Ayuda financiera directa a cargo del presupuesto del Estado (por ejemplo subvenciones u otras ventajas financieras como, por ejemplo, desgravaciones fiscales); derechos especiales o exclusivos (p. ej. un monopolio legal); contribuciones de los participantes en el mercado (p. ej. un fondo de servicio universal); equiparación de tarifas (p. ej. una tarifa de ámbito nacional uniforme aunque existan considerables diferencias en el coste del suministro del servicio) etc.

derivados de las obligaciones de servicio público¹⁷.

En definitiva, la liberalización del transporte aéreo no debe ni puede ser un obstáculo para el mantenimiento y reforzamiento de los objetivos sociales en la prestación del servicio. Precisamente, el fin es procurar que la consecución de los objetivos sociales que se establezcan en el sector se alcance a través de mecanismos que salvaguarden la competencia y la

libertad de empresa y no mediante la creación de monopolios para la prestación de dichos servicios. De este modo, cuando los poderes públicos decidan establecer o mantener determinadas líneas o rutas aéreas por razones de interés general o a precios asequible (por ejemplo, mantener la conexión aérea pese a tratarse de una línea de débil tráfico o a unos precios razonables) deben acudir a mecanismos que preserven la competencia en el mercado, como la

¹⁷ Cabe indicar que las ayudas estatales concedidas a las empresas para compensar los costes de las obligaciones de servicio público no constituyen ayudas estatales ilegales, ahora bien en su sentencia Altmark (Sentencia nº C-280/00 de Tribunal de Justicia, 24 de Julio de 2003), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea exige que para que dichas ayudas no tengan la consideración de ayudas estatales contrarias a Derecho comunitario se deben cumplir cuatro criterios inseparables: En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente. En tercer lugar, la compensación no puede 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. Finalmente, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso determinado, 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 deberá calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte, para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas.

Cuando se cumplan estos cuatro criterios, las compensaciones por servicio público no constituyen ayudas estatales y no se aplican las disposiciones de los artículos 107 y 108 (antiguos 87 y 88) del Tratado. Cuando los Estados miembros no respeten estos criterios y se cumplan los criterios generales de aplicabilidad del artículo 107, apartado 1, del Tratado, las compensaciones por servicio público constituyen ayudas estatales.

selección del prestador del servicio público mediante licitación pública o el establecimiento de obligaciones de servicio público remuneradas para aquellas compañías que actúen en dichas rutas¹⁸.

En concreto, y por lo que respecta al transporte aéreo las obligaciones de servicio público que se impongan pueden afectar a aspectos como la continuidad y regularidad del servicio, la capacidad de los servicios o los precios.

De este modo se pueden establecer obligaciones al proveedor estableciendo un mínimo de servicios, lo que se denomina frecuencia, y en unos horarios determinados. Otra de las obligaciones que se puede imponer

afecta a la capacidad mínima, esto es, el número de asientos mínimos ofrecidos al público en un servicio aéreo regular. Igualmente se puede imponer como obligación de servicio público la fijación de una tarifa máxima o tarifas por categorías.

Lo importante es, sin ningún género de dudas, que los ciudadanos puedan acceder en unas condiciones satisfactorias a un servicio aéreo cuando el mismo tenga la condición de una necesidad esencial. Por este motivo, si en un servicio aéreo que tenga la condición de esencial para los ciudadanos no existieran servicios frecuentes y regulares, o siendo frecuentes en cuanto al número fueran inasequibles en cuanto a las tarifas, sería necesario imponer obligaciones de servicio público¹⁹.

¹⁸ En el mismo sentido se expresa MASSIMO DEIANA en “La financiación de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo” en la obra colectiva *Financiación de las obligaciones de servicio público: ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre* / coord. por Juan José Montero Pascual, 2009, pp. 135 y 136, “En efecto, se puede observar una dicotomía entre la lectura del fenómeno del transporte en su dimensión contractual, comercial y empresarial y la de su dimensión de servicio, de actividad de valor social público, instrumento imprescindible de desarrollo y motor de progreso. Dicha dicotomía reproduce a pequeña escala la dialéctica más general entre intervención pública y libre mercado; se trata —a mi juicio— de distintas perspectivas del mismo fenómeno que conviven: de hecho una perspectiva no excluye a la otra, sino que, cuando están correctamente equilibradas, pueden convivir sin obstaculizarse y completándose recíprocamente. El secreto de dicha convivencia reside en gran parte en la capacidad que demuestre la mano pública para dirigir la iniciativa privada salvaguardando tanto los valores absolutos de la libre competencia” Cfr., igualmente el informe de ALONSO SOTO, RICARDO “Transporte aéreo”, Febrero 1998 y que puede consultarse en el sitio www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Transporair.pdf, p. 7.

¹⁹ Tal y como expresa ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL en *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010, p 55 y 56 “Lo importante es asegurar que unas personas puedan acceder en unas condiciones satisfactorias a un servicio aéreo que para ellos se convierte en una necesidad esencial. A través de tales servicios se garantiza su movilidad interterritorial. Ello sin duda, contribuirá al desarrollo económico, pero el acento debe ponerse precisamente en esa finalidad de carácter social. En otras palabras, en la posición de los usuarios de los servicios (...) si el efecto combinado de las diferentes compañías que operan en una determinada ruta permiten ofrecer una cobertura suficiente de servicios aéreos, no estaría justificado imponer aquellas obligaciones. Ahora bien, esta situación no debe ser valorada aisladamente. De darse, por ejemplo una situación en la que existieran servicios aéreos suficientes en cuanto a frecuencias, pero insatisfactoria en cuanto a las tarifas o el resto de condiciones de prestación, cabría plantearse la posibilidad de imponer aquellas obligaciones”.

III. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN EL TRANSPORTE AÉREO EN CANARIAS Y REF

3.1. Normas comunitarias, transporte aéreo y regiones ultraperiféricas.

Tal y como indica el 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la situación estructural social y económica de las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, impiden que se realice, en plenas garantías de igualdad, con respecto a estas regiones, el Mercado Interior.

En este sentido, si bien la Unión Europea tiene como objetivo la fijación dentro de todo el territorio comunitario de un régimen de mercado en plena libertad, es consciente, sin embargo, de que dadas las especiales características de determinadas regiones ultraperiféricas existen dificultades para que el mercado y la libre competencia puedan operar en condiciones que permitan la igualdad e integración de

dichos territorios.

Estas dificultades existentes en las regiones ultraperiféricas dan lugar a que el ordenamiento comunitario le brinde, en determinados ámbitos, un régimen jurídico singular de modo que se exceptúe o pondere la aplicación de las normas comunitarias. El fundamento de tal excepción será esa serie de características más o menos comunes que impiden que se realice, en plenas garantías de igualdad, el Mercado Interior²⁰.

El régimen de las regiones ultraperiféricas en el Derecho Comunitario es un régimen especial que permite exceptuar el régimen común por las razones y en las condiciones que establece el art. 349 del TFE y ello con fundamento en dos ideas, por un lado, la solidaridad, valor expresado en el TCE principalmente a través de la cohesión económica y social, y, por otro lado, la igualdad, que obliga a tratar por igual a los iguales y de manera distinta a los no iguales.

Pues bien, tal y como hemos visto, la liberalización del sector del transporte aéreo en la Unión Europea a través de los distintos Reglamentos, consagró el principio de libertad de

²⁰ Cfr., ANGEL FORNIELES GIL en su tesis doctoral *La fiscalità delle regioni ultraperiferiche*, Bolonia, Año académico 2005-2006, pp.15 y 16.

acceso al mercado y de libertad de fijación por las compañías aéreas de las tarifas a aplicar en los servicios prestados.

Ahora bien, dada la condición del transporte aéreo como servicio económico de interés general los propios Reglamentos comunitarios establecieron excepciones a dicha libertad otorgando la posibilidad a los distintos Estados Miembros de establecer obligaciones de servicio público en determinadas regiones, entre las que se encuentran las regiones ultraperiféricas.

En efecto, con el fin de tener en consideración las características especiales y las limitaciones de las regiones ultraperiféricas, en particular, su gran lejanía geográfica, su insularidad o su pequeño tamaño, y la obligación de establecer enlaces adecuados con las regiones centrales de la Comunidad, los Reglamentos consideran que procede adoptar medidas especiales, en concreto obligaciones de servicio público, en relación con las rutas a dichas regiones.

En concreto el ya derogado artículo 4 del Reglamento nº 2408/92 del Consejo de 23 de Julio de 1992 relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias y el actual

artículo 16 del Reglamento (CE) nº 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 concreción de lo dispuesto en el artículo 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establecen el régimen jurídico de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo, régimen que posteriormente debe ser concretado por los Estados miembros.

Así, en dicho artículo, como principios generales de las obligaciones de servicio público, se indica que: Todo Estado miembro, tras consultar a otros Estados miembros interesados y después de haber informado a la Comisión, a los aeropuertos de que se trate y a las compañías aéreas que operen en ese trayecto, podrá imponer la obligación de servicio público en relación con servicios aéreos regulares entre un aeropuerto situado en la Comunidad y un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo de su territorio o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva a un aeropuerto de su territorio, cuando dicha ruta se considere esencial para el desarrollo económico y social de la región servida por el aeropuerto. Dicha obligación se impondrá solamente en la medida necesaria para garantizar en dicha ruta una

prestación mínima de servicios aéreos regulares que cumplan determinados requisitos en materia de continuidad, regularidad, precios o capacidad mínima que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial.

Es interesante resaltar que el Reglamento establece dos vías para que los operadores asuman obligaciones de servicio público en el transporte aéreo. La primera vía o posibilidad consiste en que el Estado establece las obligaciones de servicio público a cubrir en una determinada ruta de modo tal que toda compañía que desee prestar sus servicios en dicha ruta puede hacerlo con la condición de que respeten y cumplan las obligaciones de servicio público impuestas por el Estado. En estos casos el operador aéreo no recibirá por esa asunción una compensación económica. La segunda vía o

posibilidad se produce en aquellos supuestos en los que las obligaciones de servicio público no quedan garantizadas por ningún operador, en estos casos, el Estado mediante licitación, podrá limitar el acceso a la ruta afectada a una sola compañía por un periodo determinado con el fin de que preste las obligaciones de servicio público en cuyo caso podrá dicha compañía podrá recibir una compensación por la explotación de la ruta²¹.

Finalmente indicar que cuando un Estado miembro desee imponer una obligación de servicio público, comunicará el texto completo de la misma a la Comisión, a los demás Estados miembros interesados, a los aeropuertos de que se trate y a las compañías aéreas que operen la ruta en cuestión. La Comisión publicará una nota informativa en el Diario

²¹ **Tal y como expresa** ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL en *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010, pp., 136 y 137, “El establecimiento de obligaciones de servicio público en una determinada ruta no garantiza por sí misma que los operadores aéreos presten sus servicios en ella. Lo que realiza en ese caso el acto de imposición de aquellas obligaciones es una limitación al ejercicio del derecho de libertad de empresa y de libre prestación de servicios. Con ello si el operador desea prestar sus servicios en esa ruta deberá hacerlo asumiendo tales obligaciones. Además no recibirá por esa asunción una compensación económica (...) La inexistencia de servicios en esa ruta sometida a tales obligaciones permite a los Estados miembros dar una vuelta de tuerca. Constatada aquella situación de deficiencia, el Estado afectado podrá limitar el acceso a una sola compañía por un periodo determinado”.

Oficial de la Unión Europea²².

²² El texto íntegro del artículo 16 es el siguiente:

Principios generales de las obligaciones de servicio público

1. Todo Estado miembro, tras consultar a otros Estados miembros interesados y después de haber informado a la Comisión, a los aeropuertos de que se trate y a las compañías aéreas que operen en ese trayecto, podrá imponer la obligación de servicio público en relación con servicios aéreos regulares entre un aeropuerto situado en la Comunidad y un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo de su territorio o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva a un aeropuerto de su territorio, cuando dicha ruta se considere esencial para el desarrollo económico y social de la región servida por el aeropuerto. Dicha obligación se impondrá solamente en la medida necesaria para garantizar en dicha ruta una prestación mínima de servicios aéreos regulares que cumplan determinados requisitos en materia de continuidad, regularidad precios o capacidad mínima que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial.

Los requisitos impuestos a la ruta sujeta a dicha obligación de servicio público se establecerán de manera transparente y no discriminatoria.

2. En aquellos casos en que otros modos de transporte no puedan asegurar un servicio ininterrumpido con al menos dos trayectos diarios, los Estados miembros interesados podrán incluir en la obligación de servicio público la exigencia de que cualquier compañía aérea comunitaria que se proponga explotar servicios en dicha ruta deposite una garantía en concepto de continuidad en la explotación de dicha ruta durante un período determinado, que deberá especificarse, de conformidad con las demás condiciones de la obligación de servicio público.

3. Los Estados miembros evaluarán la necesidad y la adecuación de la obligación de servicio público prevista teniendo en cuenta:

- a) la proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades de desarrollo económico de la región de que se trate;
- b) la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte y la capacidad de estos modos de satisfacer las necesidades de transporte consideradas, en particular cuando existan servicios ferroviarios que cubran la misma ruta en un tiempo inferior a tres horas y con frecuencias y conexiones suficientes y horarios convenientes;
- c) las tarifas aéreas y las condiciones que puedan proponerse a los usuarios;
- d) el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta.

4. Cuando un Estado miembro desee imponer una obligación de servicio público, comunicará el texto completo de la misma a la Comisión, a los demás Estados miembros interesados, a los aeropuertos de que se trate y a las compañías aéreas que operen la ruta en cuestión.

La Comisión publicará una nota informativa en el Diario Oficial de la Unión Europea en la cual:

- a) se indicarán los dos aeropuertos conectados por la ruta en cuestión y posibles puntos intermedios de escala;
- b) se mencionará la fecha de entrada en vigor de la obligación de servicio público, y
- c) se indicará la dirección completa en la que el Estado miembro interesado ofrecerá sin demora y gratuitamente el texto y cualquier otra información o documentación relativa a la obligación de servicio público de que se trate.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 4, por lo que respecta a las rutas cuyo número de pasajeros previsto sea inferior a 10000 al año, la información sobre la obligación de servicio público se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea o en el Diario Oficial del Estado miembro de que se trate.

6. La fecha de entrada en vigor de una obligación de servicio público no deberá ser anterior a la publicación de la nota informativa que se menciona en el párrafo segundo del apartado 4.

7. Cuando, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2, se haya impuesto una obligación de servicio público, la compañía aérea comunitaria podrá hacer ventas solo asiento siempre que el servicio aéreo en cuestión cumpla con todos los requisitos de la obligación de servicio público. En consecuencia, ese servicio aéreo se considerará como servicio aéreo regular.

8. Cuando, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2, se haya impuesto una obligación de servicio público, se permitirá a todas las demás compañías aéreas comunitarias iniciar en cualquier momento la realización de servicios aéreos regulares que cumplan con todos los requisitos de la obligación de servicio público, incluso durante el período de explotación que pueda exigirse en virtud del apartado 2.

9. No obstante lo dispuesto en el apartado 8, si ninguna compañía aérea comunitaria hubiera iniciado o pudiera demostrar que está a punto de iniciar servicios aéreos regulares sostenibles en una ruta de conformidad con las obligaciones de servicio público que se hayan establecido para dicha ruta, el Estado miembro podrá limitar el acceso a los servicios aéreos regulares en dicha ruta a una sola compañía aérea comunitaria durante un período de hasta cuatro años, transcurrido el cual la situación deberá volver a estudiarse.

Este período podrá extenderse hasta cinco años si la obligación de transporte público se impone en una ruta a un aeropuerto que dé servicio a una región ultraperiférica, conforme a la definición mencionada en el artículo 299, apartado 2, del Tratado.

10. El derecho a explotar los servicios mencionados en el apartado 9 se ofrecerá mediante licitación pública de conformidad con el artículo 17, de forma individual o, cuando esté justificado por motivos de

3.2. Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo en Canarias en el ordenamiento español.

Tal y como hemos visto, corresponde a cada Estado miembro la competencia para imponer las obligaciones de servicio público, siendo, por tanto, estos quienes deben valorar, dentro los parámetros y cumpliendo lo dispuesto en los Reglamentos Comunitarios, si existe una inadecuación en la prestación del

servicio de transporte aéreo en una determinada ruta e, igualmente, el tipo de obligación de servicio público que se impone. En nuestro caso corresponde al Estado central, a propuesta de la Dirección General de aviación civil, dicha decisión.

En el caso de Canarias, y tal y como indicamos al inicio de este artículo, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, reiterando lo que ya permitía el artículo 4 del Reglamento nº 2408/92,

pública de conformidad con el artículo 17, de forma individual o, cuando esté justificado por motivos de eficacia operativa, para un grupo de tales rutas, a cualquier compañía aérea comunitaria habilitada para ello. Todo Estado miembro podrá, por motivos de eficacia administrativa, publicar en una licitación única una oferta que incluya varias rutas.

11. Se considerará expirada la obligación de servicio público cuando no se haya operado ningún servicio de transporte aéreo regular en un período de más de 12 meses en la ruta sujeta a dicha obligación.

12. En caso de interrupción súbita de servicio por parte de la compañía aérea comunitaria seleccionada de conformidad con el artículo 17, el Estado miembro interesado podrá, en caso de urgencia, seleccionar por mutuo acuerdo una compañía aérea comunitaria distinta que opere la obligación de servicio público durante un período máximo de siete meses, no renovables, en las siguientes condiciones:

- a) toda indemnización abonada por el Estado miembro se ajustará a lo dispuesto en el artículo 17, apartado 8;
- b) la selección se efectuará entre compañías aéreas comunitarias, respetando los principios de transparencia y no discriminación;
- c) se procederá a una nueva licitación.

La Comisión y el Estado o Estados miembros interesados serán informados sin demora del procedimiento de urgencia y sus motivos. A solicitud de uno o varios Estados miembros o por iniciativa propia, la Comisión podrá suspender el procedimiento conforme al procedimiento del artículo 25, apartado 2, si considera, una vez realizada su evaluación, que no cumple las prescripciones del presente apartado o es contrario en cualquier modo al Derecho comunitario.

establece en su artículo 5 apartado sexto, que con el fin de garantizar las comunicaciones aéreas interinsulares y entre las islas Canarias y el resto del territorio nacional, el Gobierno de la Nación podrá establecer obligaciones de servicio público.

Posteriormente, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, mandata, esta vez, al Gobierno para que declare y concrete las obligaciones de servicio público en el tráfico aéreo interinsular.

En concreto, el artículo 103 indicaba que:

“El Gobierno procederá a la declaración de obligaciones de servicio público con los tráficos aéreos interinsulares y, en su caso, en los tráficos aéreos de los archipiélagos

con el territorio peninsular; en ambos supuestos de acuerdo con lo previsto en el Reglamento (CEE) 2408/92, del Consejo, de 23 de julio. Esta declaración se realizará previa audiencia a los Gobiernos de Canarias y de las islas Baleares. Esta medida será de aplicación a Melilla y, en su caso, a Ceuta en el tráfico con el territorio peninsular. Asimismo, se financiará con cargo al porcentaje a que se refiere el párrafo segundo de este precepto el incremento del gasto público que origine el establecimiento de estas obligaciones de servicio público”.

Inicialmente la concreción de las obligaciones de servicio público en las rutas aéreas canarias se realizó a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 1998, por el que se declaran Obligaciones de Servicio Público en rutas aéreas entre las islas Canarias²³.

²³ El Preámbulo de dicho acuerdo cita las razones y fundamentos de la imposición de las obligaciones de servicio público. En el mismo se indica que:

“La realización efectiva del principio de solidaridad, con atención particular a las circunstancias derivadas del hecho insular, está garantizada por el Estado y recogida en el artículo 138 de la Constitución Española. En el caso de las islas Canarias, lo anterior implica, entre otras cosas, la necesidad de que el mercado de servicios del transporte aéreo dentro del archipiélago, sea prestado en condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad y calidad del servicio que cubran razonablemente la demanda existente. Del análisis de la tendencia experimentada últimamente por la oferta de transporte aéreo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de articular una intervención pública, dirigida a hacer posible la existencia de una oferta de servicios suficiente. El Reglamento (CEE) número 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, contempla, en su artículo 4.1.a), la posibilidad de que, en ciertas circunstancias, un

Con carácter general cabe indicar que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1998 opta por permitir que todo operador pueda prestar sus servicios en las rutas interinsulares si bien, claro está, están constreñidas a cumplir con las obligaciones de servicio público impuestas en el Acuerdo.

Para ello el operador que desee prestar el servicio en las rutas establecidas deberá estar en posesión de una licencia de explotación en vigor y, además, deberá presentar en la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, el programa de servicios en el que se

indicarán los horarios, la oferta de capacidad, las tarifas y un escrito de conocimiento y aceptación de las condiciones de continuidad del programa de servicios impuestas en las Obligaciones de Servicio Público. Presentado el programa la Dirección General de Aviación Civil notificará a las compañías aéreas la adecuación o no de los programas en relación con las Obligaciones de Servicio Público declaradas.

En concreto, las obligaciones de servicio público impuestas afectaban a la frecuencia, horarios y regularidad de los vuelos, capacidad ofrecida en cada ruta, continuidad y tarifas máximas²⁴.

Estado miembro de la Unión Europea imponga la Obligación de Servicio Público en relación con servicios regulares aéreos. Por su parte, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con el fin de garantizar unos niveles adecuados de prestación del servicio de transporte aéreo en cuestión, encomienda al Gobierno de la Nación para que, previa audiencia al Gobierno de Canarias, proceda a la declaración de Obligaciones de Servicio Público respecto de los tráficos interinsulares canarios y, en su caso, en los del archipiélago con el territorio peninsular”.

²⁴ La tarifa máxima quedaba establecida para cada una de las rutas, en los trayectos de ida, en los importes siguientes: a) Gran Canaria-Tenerife Norte: 45 euros. b) Gran Canaria-Tenerife Sur: 45 euros. c) Gran Canaria-Fuerteventura: 53 euros. d) Gran Canaria-El Hierro: 79 euros. e) Gran Canaria-Lanzarote: 60 euros. f) Gran Canaria-La Palma: 73 euros. g) Tenerife Norte-Fuerteventura: 74 euros. h) Tenerife Norte-El Hierro: 53 euros. i) Tenerife Norte-Lanzarote: 79 euros. j) Tenerife Norte-La Palma: 48 euros. k) La Palma-Lanzarote: 90 euros. l) Gran Canaria-La Gomera: 73 euros. m) Tenerife Norte-La Gomera: 53 euros.

Las tarifas anteriores podían revisarse anualmente por el Ministro de Fomento, sobre la base de la evolución anual del Índice General Nacional del Sistema de Índices de Precios de Consumo. La revisión debía notificarse a los transportistas que exploten estos servicios y a la Comisión Europea para su publicación en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas».

Asimismo, en caso de subida anormal, imprevisible y ajena a los transportistas, de los elementos de coste que afecten a la explotación de estos servicios aéreos, y a propuesta de las compañías aéreas, el Ministro de Fomento podía modificar la tarifa máxima en proporción a la subida de costes experimentada.

Las compañías aéreas estaban obligadas a registrar sus tarifas en la Dirección General de Aviación Civil, en un plazo no inferior a treinta días antes de su entrada en vigor. Adicionalmente las compañías

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio 1998 es sustituido por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, el cual es continuista del anterior.

Al igual que el Acuerdo de 1998 el Acuerdo de 2006 opta por permitir que todo operador pueda prestar sus servicios en las rutas interinsulares si bien, claro está, están constreñidas a cumplir con las obligaciones de servicio público impuestas en el Acuerdo, ahora bien, en caso de que los programas no cumplan satisfactoriamente los requisitos establecidos para la explotación de las rutas se podrá limitar el acceso a la ruta afectada a una sola compañía por

un periodo determinado con el fin de que preste las obligaciones de servicio público en cuyo caso podrá dicha compañía podrá recibir una compensación por la explotación de la ruta.

En principio pues, el operador que desee prestar el servicio en las rutas establecidas deberá estar en posesión de una licencia de explotación en vigor y, además, deberá presentar en la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, el programa de servicios que deberá adecuarse a las Obligaciones de Servicio Público declaradas y que afectan a la frecuencia, horarios y regularidad de los vuelos, capacidad ofrecida en cada ruta²⁵, continuidad²⁶ y tarifas²⁷.

aéreas estaban obligadas a establecer tarifas reducidas respecto a las tarifas máximas en el porcentaje que libremente determinen para jóvenes menores de veintidós años, personas que hayan cumplido los sesenta años de edad, equipos federados en la Comunidad Autónoma de Canarias y enfermos que necesiten asistencia hospitalaria en las islas capitalinas con origen en las islas no capitalinas. Se podían establecer tarifas promocionales y básicas siempre que los niveles no superen los límites máximos antes señalados.

En cualquier caso a las tarifas de los servicios aéreos regulares de las rutas sometidas a obligación de servicio público, les era de aplicación las reducciones tarifarias subvencionadas determinadas en la legislación vigente.

²⁵ Así, por ejemplo, el Acuerdo establece las siguientes condiciones en la ruta Gran Canaria-Lanzarote y Tenerife Lanzarote: Entre Gran Canaria y Lanzarote: Desde el 1 de enero al 30 de junio y desde el 1 de octubre al 31 de diciembre, la frecuencia mínima será de once (11) idas y vueltas diarias. Desde el 1 de julio al 30 de septiembre, la frecuencia mínima será de catorce (14) idas y vueltas diarias. Los horarios deberán permitir a los usuarios efectuar una ida y vuelta en el mismo día, con un margen de ocho horas en destino, repartidos entre las siete y las veintidós treinta horas, de forma escalonada, ajustándose los servicios a la demanda de primeras y últimas horas del día. La capacidad mínima ofrecida en ambos sentidos será la siguiente: Durante la temporada de invierno IATA: 240.000 asientos. Durante la temporada de verano IATA: 378.000 asientos.

Entre Tenerife Norte y Lanzarote: Desde el 1 de enero al 30 de junio y desde el 1 de octubre al 31 de diciembre, la frecuencia mínima será de cinco (5) idas y vueltas diarias. Desde el 1 de julio al 30 de septiembre, la frecuencia mínima será de siete (7) idas y vueltas diarias. Los horarios deberán permitir a los usuarios efectuar una ida y vuelta en el mismo día, con un margen de ocho horas en destino, repartidos entre las siete y las veintidós treinta horas, de forma escalonada, ajustándose los servicios a la

Por lo que respecta a las tarifas resulta preciso realizar dos consideraciones, la primera es que si bien la liberalización del transporte aéreo trajo consigo la libertad en la fijación de las tarifas, sin embargo, y como resulta obvio, dicha libertad se encuentra limitada en aquellos supuestos en los que por razones de accesibilidad se imponga como obligación de servicio público una tarifa máxima. De este modo, cuando las tarifas se fijan como obligación de servicio público las mismas quedan sometidas al control y aprobación de la Administración.

En segundo lugar, es importante destacar, por lo que respecta al REF, que la fijación de unas tarifas

máximas es independiente y compatible con el establecimiento de subvenciones por razón de residencia a los viajeros.

La sustitución del Acuerdo de 1998 por el de 2006 se produce como consecuencia del incremento de la demanda de servicios aéreos en el archipiélago en más de un cuarenta por ciento, lo cual hacía necesario adecuar los parámetros de calidad de servicio, en términos de frecuencias y oferta de asientos mínimos, y situarlos más próximos a la demanda real de los ciudadanos.

Del mismo modo y lo que es más importante se deroga el sistema de tarifas máximas contempladas en el anterior Acuerdo por un sistema de tarifas flexibles con el fin, dice la

demanda de primeras y últimas horas del día. La capacidad mínima ofrecida en ambos sentidos será la siguiente: Durante la temporada de invierno IATA: 108.000 asientos. Durante la temporada de verano IATA: 180.000 asientos.

²⁶ Tal y como indica el apartado 2.7 del Anexo del Acuerdo salvo en casos de fuerza mayor, el número de vuelos cancelados por motivos directamente imputables a cada transportista, no podrá exceder, por cada temporada IATA, de un 1,5 por 100 del número de vuelos programados. Salvo caso de fuerza mayor, en el 90 por 100 de los vuelos, los retrasos no podrán ser superiores a quince minutos.

²⁷ Las Tarifas de referencia son las siguientes; en el marco de las obligaciones de servicio público que se establezcan, la tarifa de referencia queda establecida para cada una de las rutas, en los trayectos de ida, en los importes siguientes: **a)** Gran Canaria-Tenerife Norte: 52 euros. **b)** Gran Canaria-Tenerife Sur: 52 euros. **c)** Gran Canaria-Fuerteventura: 60 euros. **d)** Gran Canaria-El Hierro: 88 euros. **e)** Gran Canaria-Lanzarote: 67 euros. **f)** Gran Canaria-La Palma: 82 euros. **g)** Tenerife Norte-Fuerteventura: 83 euros. **h)** Tenerife Norte-El Hierro: 60 euros. **i)** Tenerife Norte-Lanzarote: 88 euros. **j)** Tenerife Norte-La Palma: 55 euros. **k)** La Palma-Lanzarote: 88 euros. **l)** Gran Canaria-La Gomera: 82 euros. **m)** Tenerife Norte-La Gomera: 60 euros

norma, de que las compañías adecuen su política de precios a las necesidades reales de los usuarios siguiendo los principios establecidos en el Reglamento 2409/92 del Consejo sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, potenciando así mismo una mayor productividad de su flota mediante una más adecuada utilización temporal de la misma.

En concreto, y tal y como establece el Anexo del Acuerdo, para la determinación del precio total del contrato de transporte, la Administración parte de la denominada tarifa de referencia.

Las tarifas de referencia son tarifas que se fijan administrativamente²⁸, están sometidas al control del Estado y partir de las mismas las compañías pueden establecer las tarifas flexibles, sociales y promocionales.

Tal y como manifiesta ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL "Esas

*tarifas de referencia también operan como límite a partir de los cuales se configuran el resto de tarifas que no son libres. Por tanto, lo que permiten es una orquilla o margen de actuación a favor de los operadores aéreos que explotan rutas sometidas a obligaciones de servicio público. Siguen siendo por ello, también tarifas máximas. No tienen nada que ver con los denominados precios de referencia que operan en algunos sectores económicos. Estos precios no son obligatorios, aspecto contrario a estas tarifas que deben ser respetadas por los operadores aéreos. La denominada tarifa de referencia en el sector aéreo sigue siendo una limitación al principio de libertad en la fijación de las tarifas aéreas que limita la capacidad del operador otorgando una cierta libertad dentro de unos márgenes"*²⁹

Pues bien la tarifa flexible es aquella tarifa que podrá incorporar prestaciones o servicios adicionales a la tarifa de referencia y cuyo precio no podrá superar el 25 por ciento. Ahora bien, en cualquier caso, el número de

²⁸ El Anexo indica que la tarifa de referencia queda establecida para cada una de las rutas, en los trayectos de ida, en los importes siguientes: **a)** Gran Canaria-Tenerife Norte: 52 euros. **b)** Gran Canaria-Tenerife Sur: 52 euros. **c)** Gran Canaria-Fuerteventura: 60 euros. **d)** Gran Canaria-El Hierro: 88 euros. **e)** Gran Canaria-Lanzarote: 67 euros. **f)** Gran Canaria-La Palma: 82 euros. **g)** Tenerife Norte-Fuerteventura: 83 euros. **h)** Tenerife Norte-El Hierro: 60 euros. **i)** Tenerife Norte-Lanzarote: 88 euros. **j)** Tenerife Norte-La Palma: 55 euros. **k)** La Palma-Lanzarote: 88 euros. **l)** Gran Canaria-La Gomera: 82 euros. **m)** Tenerife Norte-La Gomera: 60 euros. **2.2** La Dirección General de Aviación Civil, aprobará en el mes de enero de cada año, la actualización de las tarifas de referencia anteriores.

²⁹ ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL en *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010, pp., 102 y 103.

plazas ocupadas en cada vuelo con estas tarifas, no superará el 50 por ciento de las plazas ofertadas.

Las tarifas sociales son aquellas tarifas que establezcan las compañías para determinadas categorías de pasajeros, en concreto para las siguientes categorías de pasajeros: jóvenes menores de veintidós años, para estudiantes universitarios menores de 27 años residentes en las islas no capitalinas, personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad, y equipos federados en competiciones oficiales en la Comunidad Autónoma de Canarias. Los descuentos aplicados a los precios de estas tarifas no serán inferiores al diez por ciento de los precios de la tarifa de referencia.

Por último la tarifa promocional es aquella tarifa establecida por la compañía con un descuento de, al menos, un diez por ciento sobre la tarifa de referencia.

En cualquier caso, el precio total del contrato de transporte, incluirá desglosados los siguientes conceptos: el precio de la tarifa, la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad³⁰.

Es importante destacar que el Acuerdo, al igual que su antecesor, crea una Comisión Mixta, compuesta por tres representantes del Ministerio de Fomento, uno de los cuales será el Director General de Aviación Civil que actuará como Presidente, y otros tres de la Comunidad Autónoma de Canarias, que es la encargada de

³⁰ La incorporación al precio del contrato de transporte de la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad ha sido criticado por ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL en *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010, p. 232, manifestando acertadamente que “el resultado es un encarecimiento del precio final a pagar para el pasajero en las rutas sometidas a obligaciones de servicio público; sobrecoste que, además, no es compensado por razón de residencia. El Estado aparece actuando como el Dr Jekyll y Mr. Hyde: de una parte, considera que existe una necesidad pública a satisfacer y limita el precio para que el mercado no la determine, reconociendo, en su caso, una compensación por razón de residencia; de otra parte, contribuye al encarecimiento del precio final exigiendo el pago de las tasas aeroportuarias. Limita el precio que el operador privado puede percibir, pero no deja de recaudar y encarecer el precio final en las rutas aéreas. Tampoco se explica el porqué determinadas tasas quedan fuera de la tarifa ni los motivos que le llevan a excluir de la compensación por razón de residencia alguna de ellas, como las de uso de la infraestructura y seguridad”.

examinar los programas de las compañías aéreas para cada temporada. Una vez analizado el contenido de los programas y su adecuación a las obligaciones de servicio público declaradas, elevará informe a la Dirección General de Aviación Civil, quien notificará a las compañías aéreas que hayan presentado programas de servicios si éstos se adecuan o no a las obligaciones de servicio público declaradas.

Es importante destacar como la Comisión conocerá y analizará periódicamente el cumplimiento y los efectos del establecimiento del sistema de tarifas flexibles en el transporte aéreo interinsular, así como de la evolución de las condiciones del mercado, informando, en su caso, al Ministerio de Fomento y al Gobierno de Canarias de cualquier hecho significativo que pueda afectar al correcto funcionamiento de las obligaciones impuestas, y de las modificaciones en los precios y condiciones de las tarifas aprobadas.

En función de las condiciones competitivas del mercado, el Ministro de Fomento podrá, previo informe razonado de la Comisión Mixta, y después de informar a las compañías que operan en el mercado, revocar el establecimiento del sistema flexible de

tarifas, imponiéndose un sistema de tarifas máximas.

Es decir, si como consecuencia de las circunstancias del mercado las tarifas flexibles no permiten la accesibilidad de los usuarios la Comisión podrá revocar dicho sistema fijando tarifas máximas e, inclusive, si las obligaciones de servicio público no se cubren adecuadamente mediante el sistema de mercado abierto se podrá limitar el acceso a la ruta afectada a una sola compañía por un periodo determinado con el fin de que preste las obligaciones de servicio público en cuyo caso podrá dicha compañía podrá recibir una compensación por la explotación de la ruta.

Precisamente, la crisis financiera internacional iniciada en el año 2008, que afectó y afecta severamente a la demanda interior de tráfico aéreo en el archipiélago Canario, trajo como consecuencia que algunas de las rutas de débil tráfico para las que se habían declarado obligaciones de servicio público dejaran de tener interés económico para la única compañía que venía explotándolas comunicando esta su intención de abandonar el servicio.

Estas rutas, sin embargo, constituyen un elemento fundamental para garantizar la movilidad de los

ciudadanos residentes en estos territorios, cuya lejanía respecto al resto del territorio nacional confiere al modo aéreo una importancia vital para mantener su adecuada conectividad con el resto del archipiélago canario y, por ende, con el resto del territorio nacional.

Por este motivo, se dicta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2011, por el que se modifica el de 2 de junio de 2006, y se limita el acceso a determinadas rutas.

En efecto, tal y como expresa la exposición de motivos del Acuerdo el sistema que ha venido funcionando con plena satisfacción de las necesidades de movilidad de los ciudadanos canarios se ha visto parcialmente truncado como consecuencia de una caída coyuntural y excepcional del mercado que, además, está afectando fundamentalmente a rutas estructuralmente débiles como son las rutas que unen las islas de La Gomera y El Hierro con las islas capitalinas de Tenerife y Gran Canaria.

En este sentido, se indica, la realización efectiva del principio de solidaridad, con atención particular a las circunstancias derivadas del hecho insular, garantizada por el Estado y reconocida en la Constitución

Española y en los Tratados de la Unión Europea al conceder el estatus de región ultraperiférica al archipiélago canario, requieren de una intervención del Estado que dé garantía de continuidad de funcionamiento al sistema, a la vez que mantenga unas condiciones de calidad de servicios equivalente a las que se proporcionan en la actualidad.

Como consecuencia, el mantenimiento de los servicios en algunas de esas rutas hace necesaria la modificación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, limitando el acceso a una única compañía y compensando económicamente con la cantidad necesaria para que acepte dar cumplimiento a las obligaciones de servicio público mediante licitación pública efectuada con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

En concreto, se decide limitar el acceso a las rutas Gran Canaria-Tenerife Sur, Gran Canaria-El Hierro, Gran Canaria-La Gomera y Tenerife Norte-La Gomera a una sola compañía aérea por un periodo de dos años. Los gastos ocasionados por la explotación de estas rutas en los términos

indicados en las obligaciones de servicio público que señala este Acuerdo serán indemnizados a la compañía aérea seleccionada. En ningún caso la indemnización podrá superar el importe necesario para cubrir los costes netos teniendo en cuenta los ingresos derivados del servicio y la estimación de unos beneficios razonables.

En definitiva, es importante destacar como, en aquellos supuestos en los que las compañías no puedan cumplir satisfactoriamente las obligaciones de servicio público impuestas, el Estado podrá limitar el mercado a una sola compañía mediante licitación pública y compensando los costes.

IV. SUBVENCIONES POR RESIDENCIA AL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN CANARIAS Y REF

Tal y como hemos expuesto al inicio de este trabajo una de las vías

utilizadas por el ordenamiento jurídico para permitir la accesibilidad y asequibilidad del transporte aéreo de viajeros en Canarias es mediante el otorgamiento de una subvención a los pasajeros residentes en Canarias.

Es importante indicar que tal subvención es una medida jurídica diversa pero compatible con el establecimiento de tarifas máximas como obligación de servicio público al transporte³¹.

Que dicha medida es diversa y compatible con la tarifa máxima lo corrobora el apartado 2.5 del Acuerdo del año 2006 cuando indica que “*Las bonificaciones establecidas en la legislación vigente para los ciudadanos españoles, de los demás Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y Suiza, residentes en las islas Canarias, serán de aplicación a las tarifas de los servicios aéreos regulares de las rutas*” sometidas a obligaciones de servicio público.

³¹ Tal y como indica ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL en *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010, pp., 176 y 177, “las tarifas máximas por razón de servicio público y las subvenciones o bonificaciones de tarifas pueden coexistir porque tienen un diferente fundamento jurídico. En el primer caso (las tarifas) se encuadra en la propia dinámica del servicio público como limitación a la libertad del operador aéreo de fijar libremente las condiciones de mercado. Sin embargo, las subvenciones o bonificaciones por residencia tratan de compensar la mayor dificultad por parte de los residentes en unos determinados territorios, debido a razones de insularidad, lejanía o ambas a la vez, de acceder a tales servicios”.

La subvención al transporte de viajeros ha sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde el Decreto Ley 22/1962, de 14 de junio sobre subvención a los enlaces aéreos con las provincias de Canarias, Ifni y Sahara Español, que establecía una subvención del 33% del precio de los pasajes. Las Empresas subvencionadas por esta Ley debían rebajar el precio de dichos pasajes en el importe mismo de la subvención concedida.

La Exposición de Motivos era meridianamente clara en el objetivo pretendido al indicar que:

“El tope máximo de tarifas vigentes, aprobado para el tráfico aéreo interior, ha venido recogiendo íntegramente los diversos aumentos originados por el encarecimiento de algunos componentes del coste del servicio. Como consecuencia de los aludidos incrementos, los nuevos precios resultan para el usuario notoriamente elevados en los enlaces de la Península con las Provincias de Canarias, Ifni y Sahara Español, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de facilitar el intercambio y la relación con dichas provincias, especialmente en el transporte de los españoles que tengan relación forzosa con ellas, por lo cual es llegado el momento de rectificar en parte estas elevaciones

reduciendo la tarifa para los mismos al nivel que se estima adecuado. Y como no sería justo que tal rebaja gravitara sobre la cuenta de explotación de las Compañías Aéreas, se establece que su importe deberá ser sufragado por el Estado mediante una subvención que alcance a los españoles residentes en las mencionadas Provincias (...)”.

Posteriormente fue el Real Decreto 3269/1982 de 12 de noviembre regulador de las certificaciones de residencia y liquidaciones para subvenciones al tráfico regular entre la Península, Canarias y Baleares, la norma encargada de regular el procedimiento para obtener la reducción de tarifas en los transportes de que se trata, así como al control y justificación de las subvenciones por parte de las Compañías aéreas.

Con posterioridad y por lo que se refiere a Canarias fue, precisamente, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen económico y fiscal de Canarias, la norma encargada de regular la subvención al transporte aéreo de viajeros.

En concreto el artículo 6 de dicha norma indica que:

"1. A los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, residentes en las islas Canarias, se les aplicará una reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros de la siguiente cuantía:

a) El 33 por 100 para los trayectos directos entre el archipiélago canario y el resto del territorio nacional.

b) El 10 por 100 para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario.

2. Se autoriza al Gobierno de la Nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior, o reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación en función de la evolución del mercado de servicios de transporte aéreo de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro en la calidad del servicio.

3. Dentro del respeto a la normativa comunitaria y al principio de libertad tarifaria, la Administración velará para que las compañías prestatarias de servicios de pasajeros atiendan, en la fijación de sus tarifas, a los costes derivados de la doble insularidad a efectos de la necesaria conexión con las líneas del resto del territorio nacional".

Es preciso poner de manifiesto que las subvenciones al transporte aéreo de viajeros no son ayudas contrarias al Derecho Comunitario.

En efecto, en principio, de conformidad con el artículo 107 (antiguo artículo 87 TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones³².

³² En este sentido, uno de los principales mecanismos para la consecución del mercado interior es la garantía de la libre competencia y la consecuente prohibición de las ayudas de Estado y ello porque para la Unión Europea la competencia es el instrumento idóneo para conseguir mayor eficiencia, una innovación progresiva y precios más bajos y, por tanto, una óptima asignación de recursos y niveles de vida crecientes. Por este motivo el ordenamiento comunitario garantiza y regula la libertad concurrencial pretendiendo eliminar cualquier práctica que falsee la libre competencia. Para el ordenamiento comunitario las ayudas públicas

No obstante, tal y como indica el propio artículo 107 del TFE serán compatibles con el mercado interior: las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones.

En concreción de dicho artículo y referido a las ayudas al transporte aéreo, las Directrices de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación, consideraron que la letra a) del apartado 2 artículo 92 del Tratado excluye a las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores finales y que dicho apartado podía tener bastante importancia en casos de subvención directa de rutas aéreas siempre que los beneficiarios de la ayuda sean efectivamente los usuarias finales.

De acuerdo con las Directrices la ayuda debe tener un carácter social, es decir que solo debe cubrir en principio a determinadas categorías de pasajeros que viajen en una ruta

(como por ejemplo niños, personas con discapacidad o personas con bajos ingresos). No obstante para las Directrices si se trata de un enlace con zonas remotas como, por ejemplo, regiones ultraperiféricas, islas y zonas poco pobladas, la ayuda podría cubrir a la totalidad de la población de la región.

Posteriormente y tras distintas normas que modificaban la cuantía de la subvención³³ se dicta el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, que tiene por objeto refundir en un solo texto reglamentario el régimen jurídico de las bonificaciones al transporte regular de pasajeros, así como regular el procedimiento de acreditación de la residencia mediante la utilización del documento nacional de identidad o de la tarjeta de residencia, armonizar el sistema de determinación del importe de las bonificaciones, y se determinan con mayor rigor los sistemas de

constituyen medidas anticompetitivas que distorsionan la competencia al determinar una asignación ineficiente de recursos, obtener el libre acceso al mercado levantando barreras de entrada, y quebrar la igualdad entre operadores económicos.

³³ El importe de las bonificaciones en las tarifas de los servicios de transporte aéreo se encontraba recogido en distintas normas reglamentarias como el Real Decreto 254/1997, de 21 de febrero, las correspondientes a los residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, y los Reales Decretos 1745/1998 y 1746/1998, ambos de 31 de julio, aplicables a los residentes en Canarias y Baleares, respectivamente, para los desplazamientos aéreos interinsulares.

comprobación y control de la liquidación de las ayudas.

Dicha norma indica que la bonificación recae sobre los precios que deberán pagar los pasajeros a las compañías aéreas o a sus agentes por su transporte y el de su equipaje en los servicios aéreos, así como las condiciones de aplicación de dichos precios, incluida la remuneración y las condiciones ofrecidas a los agentes, otros servicios auxiliares y, en su caso, cargos por emisión. También estarán incluidos los impuestos, tasas y cánones aplicables, con excepción de la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad.

La liquidación de las bonificaciones aplicadas por las empresas de transporte se efectuará por meses naturales vencidos, mediante certificación expedida por las mismas. Estas liquidaciones mensuales habrán de presentarse en un plazo máximo de seis meses, contados a partir del mes siguiente al que corresponde la liquidación.

En la actualidad es la Disposición Adicional Décimo tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 la

encargada de regular las Subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

De conformidad con dicho precepto tendrán derecho a obtener bonificaciones en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo y aéreo de pasajeros, los ciudadanos españoles, así como los de los demás Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza, que acrediten su condición de residente en las Comunidades Autónomas de Canarias. La condición de residente a los efectos de las bonificaciones reguladas en esta disposición se acreditará mediante el certificado de empadronamiento en vigor.

El porcentaje de bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros, entre las Comunidades Autónomas de Canarias, y el resto del territorio nacional, así como en los viajes interinsulares será, con vigencia indefinida, del 50 por ciento de la tarifa bonificable por cada trayecto directo de ida o de ida y vuelta³⁴.

³⁴ A los efectos de esta bonificación, del importe de la tarifa bonificable se deducirá el importe correspondiente a las prestaciones patrimoniales públicas a que se refieren las letras d), e) y f) del artículo 68.2, de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, con independencia de que hayan

En definitiva, con el fin de facilitar la cohesión social del archipiélago y la movilidad de sus residentes la normativa otorga una subvención al transporte del 50 por ciento de la tarifa, subvención que es compatible con la fijación de unas tarifas como obligación del servicio público.

V. LA ASEQUIBILIDAD DEL TRANSPORTE EN CANARIAS. CRÍTICA AL ACTUAL SISTEMA DE IMPOSICIÓN DE OBLIGACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Pues bien una vez hemos analizado los mecanismos que el ordenamiento jurídico comunitario y español establecen para que el servicio de transporte aéreo en una región ultraperiférica como Canarias sea un servicio accesible, estamos en condiciones de valorar efectivamente si el servicio de transporte aéreo

entre Islas es accesible a los ciudadanos.

En este sentido debemos indicar que El Protocolo nº 26 del Tratado de Lisboa obliga a los Estados miembros a garantizar un alto nivel de «accesibilidad económica» a sus servicios de interés económico general (SIEG).

En lo que respecta a los SIEG, el alto nivel de calidad, la seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios son los seis valores comunes que menciona el Protocolo nº 26 sobre los SIEG (anexo a los Tratados de Lisboa, TUE y TFUE) y que la Unión y los Estados miembros deben tener plenamente en cuenta a la hora de aplicar las políticas relativas a los servicios de interés económico general en el sentido del artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

sido repercutidas o no al pasajero. A tal efecto, dichas prestaciones patrimoniales aparecerán desglosadas en la documentación justificativa de los cupones de vuelo. Las letras d), e) y f) del artículo 68.2, de la Ley 21/2003, de 7 de julio **hacen referencia a los siguientes conceptos:** **d)** Por los servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes en los recintos aeroportuarios; **e)** Por la utilización, por parte de los pasajeros, de las zonas terminales aeroportuarias no accesibles a los visitantes, así como de las facilidades aeroportuarias complementarias; **f)** Por los servicios que permiten la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida (PMRs) para permitirles desplazarse desde un punto de llegada al aeropuerto hasta la aeronave, o desde ésta a un punto de salida, incluyendo el embarque y desembarque.

En las políticas sobre la liberalización de los SIEG se insiste constantemente en la exigencia de asequibilidad de los mismos por considerarla estrechamente vinculada con el objetivo de cohesión de la Unión de garantizar el acceso a los SIEG con independencia de los ingresos, edad o lugar de residencia de los beneficiarios, con vistas a prevenir o combatir la exclusión. En tal contexto, los servicios de «bajo coste» o «menos costosos» son considerados objetivos fundamentales en el marco de la creación del mercado único.

Los servicios de interés general (SIG), ya sean de carácter económico (SIEG) o no económico (SNEIG), se basan en el objetivo de que cada habitante tenga garantizado el acceso a bienes y servicios esenciales y a derechos fundamentales; están estrechamente relacionados con los objetivos de cohesión económica, social y territorial que persigue la Unión Europea.

La inaccesibilidad de los SIG puede deberse a varios factores: puede ser de naturaleza económica (precio inasequible del servicio), geográfica (servicio no disponible en una zona determinada), social (desigualdad de trato), física (discapacidades) o tener su origen en la falta de adaptación a las

necesidades o al progreso técnico (inadecuación/ nivel de calidad o seguridad insuficiente).

Tal y como expresa el DOCUMENTO DE TRABAJO, de fecha 4 de junio de 2013, del Comité Económico y Social Europeo, Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre «Asequibilidad de los SIEG: definición, medida, desafíos, iniciativas europeas», se *“considera que, habida cuenta de la elevadísima tasa de riesgo de pobreza y de exclusión social que se registra en Europa – 120 millones de ciudadanos expuestos al riesgo de pobreza – es imperativo preocuparse prioritariamente de la asequibilidad de los SIEG (precios asequibles)”*.

De manera general, puede decirse que la asequibilidad de un servicio debe permitir que todos los ciudadanos «puedan pagar fácilmente el servicio».

Cabe indicar, no obstante, que la legislación sectorial en vigor no especifica los criterios que deben utilizarse para determinar qué se entiende por precios asequibles.

Con este fin, el Comité Económico y Social Europeo, Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la

Información sobre «Asequibilidad de los SIEG: definición, medida, desafíos, iniciativas europeas» en su Dictamen de fecha 16 de diciembre de 2013 insta a la UE a introducir medidas legislativas en el Derecho derivado que obliguen a los Estados miembros determinar una cesta de servicios básicos para los que la tasa de esfuerzo de una unidad familiar se fije en función de lo que es aceptable con respecto a la renta disponible. El nivel máximo de gastos para estos servicios esenciales deberá dar una base objetiva para cuantificar la noción de asequibilidad y determinar el porcentaje general de gastos de una unidad familiar a partir del cual se considera que existe sobrecoste y que da derecho, en su caso, a ayudas públicas. Del mismo modo, insta a clarificar el concepto de «persona vulnerable» o «grupos desfavorecidos, los cuales deben

En nuestro caso autores como JOSÉ ANGEL HERNÁNDEZ LUIS proponen para determinar la asequibilidad del servicio partir bien de la renta media *per capita* de la población y compararla con las tarifas o bien del Salario mínimo interprofesional³⁵, optando, finalmente, por esta última.

En definitiva debemos analizar si el transporte aéreo entre Islas, y que resulta esencial para los ciudadanos dada su necesidad, es asequible para los ciudadanos residentes en Canarias.

Es importante destacar, para poder realizar un análisis de la realidad actual, que la necesidad de transporte aéreo entre islas es más importante y esencial entre las islas

³⁵ JOSÉ ANGEL HERNÁNDEZ LUIS en “El transporte aéreo en el contexto socioeconómico de Canarias” Boletín Millares Carlo, nº. 15, 1996 (Ejemplar dedicado a: I Jornadas de Historia Local Canaria), pp. 351 y 352, considera, acertadamente, la accesibilidad económica en el transporte aéreo interinsular como “un tipo de accesibilidad que se haya condicionada por la capacidad económica de la población de adquirir un billete aéreo en clase turista (el más asequible) desde un punto de vista histórico. Llegados a este punto podríamos tener dos vías: 1. tomar la renta media *per capita* de la población y compararla con las tarifas de algunos trayectos interinsulares representativos en cada año; ó 2. tomar el salario mínimo interprofesional, en cuanto que la base de éste nos indica el grado de acceso de la población menos favorecida económicamente y, por tanto, el grado de democratización de este transporte entre todos los potenciales usuarios de un *hinterland*”.

periféricas y las islas centrales o capitalinas.

En efecto, en las islas periféricas hay determinados servicios que no existen o que son prestados de forma deficiente lo cual requiere el traslado a las Islas capitalinas. De ahí que en proporción con el volumen demográfico de Tenerife y Gran Canaria, las islas periféricas con aeropuerto mantengan unos flujos con las islas centrales de su sector administrativo mucho más importante que el existente entre dichas islas centrales.

Por este motivo, y con el fin de comprobar si los precios del pasaje permiten la accesibilidad de los ciudadanos vamos a analizar el precio de un pasaje de avión de ida y vuelta para una persona que desde la isla de Lanzarote vaya a realizar una visita necesaria a la Isla de Gran Canaria.

En primer lugar, la tarifa de referencia de la Isla de Lanzarote a Gran Canaria, tal y como consta en el Acuerdo de 2006, asciende a 67 euros. La tarifa de referencia ida y vuelta asciende, por tanto, a **134** euros.

La tarifa flexible no podrá superar el 25 por ciento de la tarifa de referencia. En concreto no podrá superar en el trayecto Lanzarote Gran

Canaria los 83,75 euros en la ida. La tarifa flexible no puede superar ida y vuelta la cantidad de 167,5 euros.

Dicho precio podrá incrementarse, no obstante, con la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad.

Pues bien, dado que solo existe una compañía aérea que realice ese trayecto, en concreto, la compañía Binter Canarias, nos corresponde analizar el precio al que oferta el servicio.

En concreto, analizada el 23 de marzo de 2014 la página web de la compañía, el precio de la tarifa turista para la fecha 28 de marzo de 2014 ida y vuelta, salida a las 9.30 horas y regreso a las 19.30, asciende a la cantidad de 164 euros a lo que hay que añadir 5,48 euros de tasas y 6 euros de gastos de emisión, en total, **175,48** euros.

En el caso de que se sea residente, dado que se tiene derecho a la subvención del 50% de la tarifa, exceptuada la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad, el precio asciende a la cantidad de 82 euros, a lo que hay que añadir 5,48 euros de tasas y 3 euros de cargos de emisión, en total, **90,48** euros.

Del mismo modo, analizada el 23 de marzo de 2014 la página web de la compañía Ryanair un viaje, por parte de un residente, de ida y vuelta desde Lanzarote a Madrid con salida el 4 de abril de 2014 y vuelta el 5 de abril de 2014 tiene un precio, con subvención de **63,70** euros.

Pues bien, la cuestión estriba en determinar si resulta accesible un viaje ida y vuelta de Lanzarote a Gran Canaria, entendiendo por accesibilidad la posibilidad de que todos los ciudadanos «puedan pagar fácilmente el servicio».

Debemos indicar que, desde nuestro punto de vista, los precios para el transporte aéreo interinsular no pueden tener la consideración de accesibles pues no todos los ciudadanos «pueden pagar fácilmente el servicio».

En efecto, la tasa de desempleo en Canarias alcanza en el primer trimestre de 2014 el 33,2%, siendo el número de parados de 276.034 personas, de los cuales tienen prestación 125.702 parados. La tasa de paro de menores de 25 años es del 62,11%.

La tasa de riesgo de pobreza en el año 2013 se sitúa en Canarias en un 33,2%.

El salario mínimo interprofesional asciende a la cantidad de 645,30 €.

De los datos económicos y porcentajes se puede concluir con facilidad que satisfacer un precio de **90,48** euros por un billete de ida y vuelta desde Lanzarote a Gran Canaria no es asequible. Así, por ejemplo, piénsese en un parado residente en la Isla de Lanzarote que debe realizar una entrevista de trabajo en Gran Canaria.

Es de destacar que el precio del billete, subvencionado, representa un 15% del salario mínimo interprofesional.

Del mismo modo no es admisible que un viaje ida y vuelta de Lanzarote a Madrid en el que los poderes públicos no intervienen estableciendo obligaciones de servicio público tenga un menor coste que un vuelo Lanzarote Gran Canaria en el que existe una tarifa fijada administrativamente y sometida a obligación de servicio público.

A la vista de lo expuesto la Comisión Mixta regulada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006 —, y encargada, entre otras cuestiones, de informar al Ministerio de Fomento y al Gobierno de Canarias de cualquier hecho

significativo que pueda afectar al correcto funcionamiento de las obligaciones impuestas, así como del funcionamiento de las tarifas flexibles— deberá informar de la inadecuación del actual sistema de tarifas que lo hace inaccesible para un importante grupo de ciudadanos.

Debemos indicar que desconocemos la vía utilizada por parte del Gobierno para haya el precio de la tarifa de referencia y, en consecuencia, de la tarifa flexible, pero resulta obvio que si para determinar los precios de los pasajes se ha acudido a los costes de las compañías, sin duda alguna se está cometiendo un error, pues nada tiene que ver una tarifa orientada a los costes, incluso sin margen de beneficio para el proveedor, que una tarifa accesible.

Tal y como indica, en su apartado 4.4, el Anteproyecto de Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información de fecha 2 de octubre de 2013, sobre el tema “Asequibilidad de los SIEG: definición, medida, desafíos e iniciativas europeas”: *“El hecho de que las tarifas estén «orientadas a los costes», incluso sin margen de beneficio para el proveedor, no tiene por qué equivaler a que sean asequibles ni garantiza un acceso*

universal a los servicios a precios asequibles”.

Desde nuestro punto de vista la necesidad de adaptar las condiciones de las obligaciones de servicio público a la realidad de la sociedad y la inexistencia de otros modos alternativos que sustituyan al modo aéreo de forma eficiente, hacen que sea necesario modificar dicho régimen, de forma que se permita la explotación de esas rutas con la alternativa de una operación menos costosa.

En este sentido, caben distintas alternativas:

La primera alternativa requiere de forma ineludible una disminución de las tarifas, se llamen estas tarifas de referencia, flexibles o tarifas máximas. Dichas tarifas deberán reducirse hasta que las mismas sean asequibles.

En caso de que ninguna compañía quiera operar con dichas tarifas, se deberá limitar el acceso a una única compañía mediante licitación pública pero compensándola económicamente con la cantidad necesaria para que acepte dar cumplimiento a las obligaciones de servicio público.

Una segunda alternativa consiste en un aumento de la subvención a las personas más desfavorecidas³⁶.

En cualquier caso la actual regulación de las obligaciones de servicio público y en concreto el importe de las tarifas vulnera el principio de asequibilidad, principio central en la caracterización de los Servicios Económicos de Interés General, razón por la cual debe ser indefectible y urgentemente modificado, so pena de vulnerar la cohesión económica, social y territorial del archipiélago.

³⁶ En este sentido se manifiesta JOSÉ ANGEL HERNÁNDEZ LUIS en “El transporte aéreo en el contexto socioeconómico de Canarias” Boletín Millares Carlo, nº. 15, 1996 (Ejemplar dedicado a: I Jornadas de Historia Local Canaria), p. 349 y 350, al indicar que: “La subvención todavía sigue jugando un rol importante, hasta el punto de que sería conveniente incrementarla sobre todo entre el pasaje de las islas periféricas, hasta que por lo menos se superen los siguientes condicionantes que son motivos directos -y gravísimos-, de esta justificación: 1. La mayor necesidad de desplazamientos interinsulares de los viajeros de estas islas debido a motivos familiares y la carencia de multitud de servicios -o en cualquier caso con un coste muy superior-, en su entorno insular. 2. La funcionalidad horaria del transporte aéreo con estas islas no permite a veces un viaje de ida y vuelta diario, por lo que al coste global del viaje hay que añadirle el de al menos una pernoctación, manutención y pérdida de parte de la jornada laboral del siguiente día. 3. Las islas periféricas -sobre todo las occidentales, aunque bien se podrían incluir también a las orientales, pues los beneficios obtenidos aquí por el turismo no revierten enteramente sobre los autóctonos-, cuentan con una renta *per capita* inferior a la media del Archipiélago, hasta el punto de que un 50 por ciento de la población de La Gomera y El Hierro están por debajo de dicha media”.