

EXPT. 328A19

MEMORIA SOBRE LA NECESIDAD DE LICITACIÓN DE LAS RUTAS AÉREAS BAJO OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO MELILLA – ALMERÍA/GRANADA/SEVILLA

Contenido

1. Antecedentes

- 1.1. Introducción a las Obligaciones de Servicio Público (OSP)
- 1.2. Marco normativo
- 1.3. Antecedentes de la OSP con Melilla

2. Condiciones de operación

3. Valoración económica preliminar del déficit de explotación

- 3.1. Ingresos
- 3.2. Costes
- 3.3. Margen de beneficio
- 3.4. Escenario considerado
- 3.5. Resultados
- 3.6. Financiación del gasto

1. ANTECEDENTES

1.1. Introducción a las Obligaciones de Servicio Público (OSP)

Una de las principales herramientas utilizadas por los diferentes gobiernos -no únicamente en España, sino también en todo el ámbito de la Unión Europea- para garantizar la **cohesión territorial** es el establecimiento de **Obligaciones de Servicio Público (OSP)** en aquellas rutas aéreas en las que la aplicación de las reglas generales de libre mercado no permite una adecuada movilidad de los ciudadanos.

En estas rutas, y como excepción al régimen general de libertad de acceso al mercado y de fijación de precios, los gobiernos imponen las condiciones respecto a los precios máximos, número de vuelos, horarios, tipo de aeronaves a utilizar, etc., que deben cumplir las compañías operadoras.

Actualmente, en España existen **23 rutas aéreas domésticas declaradas como obligaciones de servicio público**: 13 en los enlaces intercanarios, 3 en los interbaleares, la ruta Menorca-Madrid, los enlaces de Badajoz con Madrid y Barcelona, la ruta Almería-Sevilla y, finalmente las tres rutas que enlazan Melilla con Almería, Granada y Sevilla.

Por otra parte, la ruta **Madrid-Estrasburgo** se opera bajo OSP, en exclusividad por la compañía aérea española Air Nostrum, aunque el establecimiento y gestión de dichas obligaciones corresponde al Gobierno Francés.

Aunque el **cumplimiento de las obligaciones OSP** en rutas domésticas se ha realizado **sin necesidad de tener que aportar recursos económicos por parte del Estado**, durante los últimos años ha sido necesario **licitar** la operación en exclusiva de algunos enlaces, puesto que el cumplimiento de las condiciones impuestas en los mismos era incompatible con una operativa sostenible económicamente para las compañías aéreas operadoras.

Este caso se ha producido en **cuatro rutas aéreas interinsulares canarias** (Gran Canaria - Tenerife Sur, Gran Canaria - El Hierro, Tenerife Norte - La Gomera y Gran Canaria - La Gomera), en la ruta que une **Menorca y Madrid**, en la ruta **Almería – Sevilla** y en los dos enlaces de **Badajoz con Madrid y Barcelona**.

1.2. Marco normativo

El marco normativo de las OSP tiene dimensión comunitaria y está recogido en el **Reglamento 1008/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad**. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, también hace referencia a las OSP, señalando en cualquier caso al Reglamento comunitario como la norma a seguir para el establecimiento de OSP.

Entre otros aspectos, dicho Reglamento, en el apartado 1 del artículo 16, contiene las **condiciones** que se deben dar en una ruta para poder establecer obligaciones de servicio público en relación con servicios aéreos regulares para que se cumplan determinados requisitos **en materia de continuidad, regularidad, precios y capacidad mínima** que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial:

- Rutas aéreas entre un aeropuerto de la Unión Europea y un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo del territorio de la Unión.
- Enlaces con baja densidad de tráfico, cuando dichas rutas se consideren esenciales para el desarrollo económico y social de la región servida por el aeropuerto.

Adicionalmente, el Reglamento indica que para el establecimiento de estas obligaciones deben estudiarse los siguientes aspectos:

- La proporcionalidad entre la obligación impuesta y las necesidades de desarrollo económico de la región en cuestión.
- La posibilidad de recurrir a otros modos de transporte alternativos razonables.
- Las tarifas aéreas y las condiciones que puedan proponerse a los usuarios.
- El efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o pretendan operar en la ruta.

Desde el punto de vista reglamentario, de **no cumplirse** estas condiciones, la propia **Comisión Europea podría rechazar** el establecimiento de las obligaciones en la ruta en cuestión.

Las condiciones impuestas por el Estado en una determinada ruta declarada como OSP **permiten la libre entrada de cualquier compañía aérea** en dicha OSP, siempre y cuando las compañías estén dispuestas a cumplir con estas condiciones. No obstante, puede darse el caso de que las condiciones impuestas por el Estado no sean suficientes para que las compañías aéreas obtengan una mínima rentabilidad en la ruta y, por tanto, no exista ninguna compañía aérea dispuesta a operarla. En este caso, el Estado podría ir más allá y **restringir la libre entrada y licitar** la explotación de esa ruta a una **única compañía aérea**, a la que **compensaría el déficit** de explotación.

El procedimiento que prevé este reglamento se instrumenta en dos fases:

Fase 1 – Ruta OSP abierta (Art. 16, apartados 1 a 8). - El Estado miembro publica el establecimiento de Obligaciones de Servicio Público en el DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea), indicando las rutas afectadas, las frecuencias mínimas, plazas y tarifas. El Estado miembro valora entonces el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operan en las rutas afectadas y, si en conjunto alcanzan los estándares exigidos en la OSP, no se pasaría a la siguiente fase. Esta fase inicial, por tanto, no limita el acceso al mercado, fijando simplemente las condiciones que se deben cumplir en esas rutas. Si ninguna compañía manifiesta su interés en la operación de la ruta en estas condiciones, se procede al inicio de la fase 2.

Fase 2 – Ruta OSP restringida (Art.16, apartados 9 a 12). - Si el Estado miembro constata que no hay ninguna compañía aérea que esté dispuesta a iniciar los servicios de conformidad con las OSP, puede conceder la explotación en exclusiva de la ruta en cuestión a una compañía aérea, tras la convocatoria de una licitación pública. En estos casos el Estado miembro podrá indemnizar a la compañía los gastos que le ocasione el dar cumplimiento a las obligaciones impuestas. Dicha indemnización no podrá exceder del importe necesario para cubrir los costes netos, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos derivados de las operaciones y un beneficio razonable.

En esta Fase 2, la **licitación pública** debe adaptarse, además de a las **normas nacionales de contratación pública**, al procedimiento establecido en el **Art. 17** del citado **Reglamento 1008/2008**.

1.3. Antecedentes de la OSP con Melilla

El establecimiento de Obligaciones de Servicio Público (OSP) en las rutas que unen Melilla con varias ciudades de la península ha sido solicitado en varias ocasiones por el Gobierno de la Ciudad Autónoma. En **junio de 2008** el Presidente de Melilla solicitó la **colaboración del Estado para mejorar las condiciones** en las que Air Nostrum prestaba los servicios de transporte aéreo con la península (único operador presente en el aeropuerto de Melilla gracias al **convenio de publicidad** suscrito, por el que cobraba un **millón de euros anuales** del presupuesto de la Ciudad Autónoma).

Como consecuencia del **cese de operaciones de Air Nostrum en las rutas Melilla - Granada y Melilla - Almería el 9 de enero de 2017**, el actual Presidente de la Ciudad Autónoma, Juan José Imbroda, en su carta del **21 de marzo de 2017** dirigida al Ministro de Fomento, **solicita el establecimiento de OSP en ambas rutas aéreas**, junto con la ruta **Melilla - Sevilla**, que únicamente se operó durante dos cortos periodos en los años 2008 y 2014.

En su carta, el Presidente de la Ciudad Autónoma ofrece una primera justificación del establecimiento de obligaciones de servicio público en las rutas mencionadas, y detalla cuáles son las condiciones propuestas para la operación de dichas obligaciones.

Posteriormente, en otra **carta del Presidente de la Ciudad Autónoma dirigida al Ministro de Fomento, el 16 de agosto de 2017**, se detallan las características del aeropuerto de Melilla y se modifican ligeramente las condiciones inicialmente propuestas para la operación de los servicios aéreos.

2. CONDICIONES DE OPERACIÓN

Las **condiciones propuestas** por el Gobierno de Melilla se han analizado y **se consideran adecuadas** para atender las necesidades de la demanda prevista **en relación al número de frecuencias**, y **se han revisado** los niveles propuestos para **las tarifas de referencia** de acuerdo a las características de cada una de las rutas.

Se considera adecuada la condición del **establecimiento de los enlaces directos** entre Melilla y las ciudades de Granada, Almería y Sevilla para garantizar que los **tiempos de viaje no resulten excesivos**. Al no disponer de enlaces aéreos directos, cuya duración sería menor de una hora, **los tiempos de viaje actuales sobrepasan ampliamente las dos horas**, bien por la duración de la travesía en barco y el desplazamiento terrestre desde el puerto al destino, o bien, por la necesidad de realizar una conexión en el aeropuerto de Málaga o de Madrid, lo que puede suponer un **alto coste en tiempo y recursos de los usuarios**.

Sería deseable que los horarios de los servicios se programaran para ofrecer a los usuarios la máxima conectividad en los aeropuertos, especialmente en Sevilla y Almería. Sin embargo, condicionar los horarios de la OSP para que esto sea un requisito obligatorio, **podría resultar demasiado limitante**.

Finalmente se hace notar que la **capacidad mínima** en cada ruta se ha calculado teniendo en cuenta un **módulo de aeronave de 50 plazas** (a las aerolíneas sólo se le exigirá que ofrezcan un número **mínimo de 26.000 plazas al año en las rutas con Almería y Granada y de 16.000 en la ruta con Sevilla**), en lugar de las 72 plazas estimadas por la Ciudad Autónoma como base de cálculo (lo que supondría 37.440 y 22.464 plazas al año respectivamente). De esta forma **se contempla la posibilidad** de la utilización de un **modelo de aeronave** que permite una **mayor flexibilidad al operador** en las rutas propuestas. En todo caso, la **valoración económica** de la operación de las rutas aéreas consideradas se realiza **considerando la operación del modelo ATR 72**, que es el utilizado actualmente en los enlaces de Melilla con la Península, siendo éste el **modelo de aeronave de referencia en su sector por buena eficiencia operativa** (y cuyo coste de operación es, de hecho, similar al de los aviones con 50 plazas).

	MELILLA - GRANADA Y MELILLA - ALMERÍA	MELILLA - SEVILLA
Frecuencias mínimas	- 5 frecuencias semanales para Almería. - 5 frecuencias semanales para Granada.	- 3 frecuencias semanales.
Capacidad mínima	26.000 asientos en cada una de las rutas.	15.600 asientos.
Horarios de operación	Las compañías adecuarán libremente los días de operación y los horarios a la demanda real del mercado.	Las compañías adecuarán libremente los días de operación y los horarios a la demanda real del mercado.
Tarifa de referencia	85€ por trayecto. (sin incluir tasas aeroportuarias). Las compañías podrán establecer tarifas promocionales con descuentos sobre esta tarifa de referencia. Sobre esta tarifa se aplicaría el descuento a residentes.	105€ por trayecto. (sin incluir tasas aeroportuarias). Las compañías podrán establecer tarifas promocionales con descuentos sobre esta tarifa de referencia. Sobre esta tarifa se aplicaría el descuento a residentes.

Nota: el importe medio de las tasas por trayecto asciende a unos 7 euros.

3. VALORACIÓN ECONÓMICA PRELIMINAR DEL DÉFICIT DE EXPLOTACIÓN

Una vez declaradas las Obligaciones de Servicio Público, **en caso de que ninguna compañía aérea esté dispuesta a cumplir con las obligaciones impuestas sin recibir compensación económica**, que es el escenario más probable, sería necesario licitar la operación de las rutas de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) Nº 1008/2008, y compensar económicamente a la compañía adjudicataria por el déficit de explotación en el que incurra.

En este apartado se hace una **valoración inicial, para un año tipo (52 semanas)**, del presupuesto anual que sería necesario para atender la compensación del déficit de explotación. No obstante, **esta valoración inicial deberá ser detallada y ajustada a la hora de iniciar el expediente de licitación, si finalmente es necesario, determinando el presupuesto de licitación por cada anualidad**. En cualquier caso, el presupuesto que se determine para la licitación actuará como un **tope máximo** para los ofertantes, es decir, no se aceptarán ofertas cuya compensación solicitada sea superior al presupuesto de licitación.

Por último, **la compensación real**, la que verdaderamente recibirá el adjudicatario una vez que empiece a operar los servicios, **será siempre la menor entre la compensación finalmente adjudicada en la licitación (oferta más ventajosa) y la verdaderamente incurrida en la explotación de las rutas**, por lo que cualquier exceso de déficit sobre la compensación adjudicada deberá ser asumido por el adjudicatario.

3.1. Ingresos

Para determinar los ingresos es necesario hacer una estimación del **número de pasajeros transportados anualmente y del ingreso medio por pasajero** que esto supondrá para la compañía operadora:

En cuanto a los pasajeros transportados se dispone de los **datos de tráfico históricos** (vuelos, pasajeros y asientos) disponibles a partir de la base de datos de Aena (ESTOP). Estos datos son los analizados anteriormente. Se estudia también la **evolución del resto del mercado doméstico español**.

Desde el **lunes 16 de julio de 2018, todo billete aéreo, adquirido por un ciudadano residente en Melilla tiene derecho a una subvención del 75% en los vuelos con la península**, frente al descuento del 50% anterior. Esta situación hace que la estimación de pasajeros deba tener en cuenta el **previsible efecto que esta medida va a causar en la demanda de los pasajeros residentes**. En este sentido se estima que el número de **pasajeros residentes podría verse incrementado al menos en un 20% sostenido**, una vez se establezca la demanda a largo plazo.

Como se ha mencionado, para el ingreso medio de cada ruta se ha contado con los datos disponibles en la **base de datos de las bonificaciones por residencia**, analizados en los apartados anteriores.

3.2. Costes

Para estudiar los costes de la operación propuesta, se ha obtenido el coste de operación de cada ruta de la **base de datos APEX**, disponible por la DGAC de uso generalizado en el sector, para **3 operadores tipo de ATR72 existentes en España**.

En este caso se ha de considerar, dado el **carácter prospectivo de la estimación**, que en los últimos meses se está registrando un **aumento significativo de los costes del combustible** y también se está notando en el sector un aumento en los **costes laborales**.

Según las últimas estimaciones de IATA¹ solo para 2018 se **prevé un incremento interanual cercano al 25% del coste de combustible** y algo más del 2% para los **costes laborales**. Teniendo en cuenta lo anterior, resultaría justificado **incrementar en un 3% interanual la estimación de costes basada en los datos actuales**, ya que tanto el combustible como los costes laborales representan cada uno aproximadamente un **10% de la estructura de costes operativos** para el tipo de ruta y de aeronave consideradas.

3.3. Margen de beneficio

El margen de explotación, una vez cubierto el déficit entre costes e ingresos previstos, será el beneficio que obtendrá la compañía en la explotación de la ruta. El reconocimiento de un margen muy ajustado, o sensiblemente inferior al que pudieran obtener en otros mercados o rutas las compañías regionales potencialmente interesadas en la licitación, conllevaría el **riesgo de que la licitación quedara desierta y el servicio sin adjudicar**.

En este sentido el propio **Reglamento 1008/2008** establece que la indemnización *“no podrá exceder del importe necesario para cubrir los costes netos derivados de la ejecución de cada obligación de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos conservados por el operador y unos **beneficios razonables**.”*

En este estudio se considera que para el próximo contrato 2018-2020 **un margen de beneficio razonable podría estar en torno al 5%**. Este margen resulta coherente con las previsiones de la asociación IATA (International Air Transport Association), que en su último informe² establece un margen previsto para 2018 del **4,1% sobre ingresos** -equivalente aproximadamente al 5% sobre costes- para la **región Europa**.

3.4. Escenario considerado

Ruta aérea Melilla - Granada

En la ruta con Granada se propone una operación que excede en un 50% el número de vuelos que se operaban anualmente hasta 2016 (**5 frecuencias semanales en lugar de las 3-4 frecuencias semanales**). Estimar el impacto que este incremento en la oferta puede tener en la demanda es complejo.

¹ IATA Economic performance of the airline industry – 2018 Mid-year report (www.iata.org/economics)

² IATA Economic performance of the airline industry – 2018 Mid-year report (www.iata.org/economics)

A continuación, se presentan los datos históricos de los pasajeros en este enlace:

	Vuelos	Pasajeros	Asientos	FO
2007	701	23.241	38.037	61%
2008	717	20.972	39.039	54%
2009	597	17.543	33.724	52%
2010	557	18.151	37.060	49%
2011	557	16.295	37.844	43%
2012	507	13.983	36.240	39%
2013	351	13.407	26.000	52%
2014	338	12.572	25.038	50%
2015	343	12.877	25.514	50%
2016	342	13.003	25.308	51%

Como se ha comentado anteriormente, con un **incremento supuesto del 20%** en la demanda de residentes (aprox. **70%** del total de pasajeros) sobre los datos históricos, el **incremento del tráfico doméstico actual, en torno al 10% interanual**, y con el **incremento de frecuencias semanales**, el tráfico en esta ruta podría situarse en los **17.100 pasajeros totales**, residentes y no residentes.

Ruta aérea Melilla - Almería

En la ruta con Almería ocurre lo mismo que con Granada, el incremento en la oferta casi duplica la existente hasta el año 2016.

Los datos históricos de los pasajeros en este enlace son los siguientes:

	Vuelos	Pasajeros	Asientos	FO
2007	721	23.455	39.694	59%
2008	725	20.505	38.289	54%
2009	723	22.073	40.547	54%
2010	672	19.975	45.248	44%
2011	629	16.061	42.756	38%
2012	558	15.673	39.630	40%
2013	437	15.109	32.364	47%
2014	396	13.578	29.304	46%
2015	410	13.417	30.340	44%
2016	400	13.187	29.600	45%

En este caso también se estima un nivel de tráfico similar a la ruta con Almería de **17.200 pasajeros totales**. La estimación en esta ruta es ligeramente superior a la de Melilla - Granada, debido a que históricamente **el nivel de tráfico de esta ruta ha sido mayor**.

En cuanto al ingreso medio, se estima idéntico al existente en 2016, es decir, 60€ por trayecto.

Ruta aérea Melilla - Sevilla

La estimación en la ruta Melilla - Sevilla es **muy tentativa, dado que apenas existe experiencia previa** en la operación de esta ruta. Los últimos datos disponibles, de julio a octubre de 2014, pueden extrapolarse a año completo, obteniendo algo más de 5.000 pasajeros anuales. En la operación continua del año 2008 se alcanzaron los 11.660 pasajeros, con una oferta semanal que duplicaba la de 2014 y que resulta también superior a la propuesta. Además, hay que tener en cuenta que las cifras del año 2008 son anteriores a la crisis económica, que afectó gravemente al tráfico doméstico español.

	Vuelos	Pasajeros	Asientos	FO
2008	399	11.660	22.047	53%
2014 (jul-oct)	64	1.709	4.736	36%
2014 extrapolado	192	5.127	14.208	36%

Por tanto, **considerando las mismas variables que en las rutas con Granada y Almería, se estima un tráfico de 6.700 pasajeros anuales**, un nivel de demanda superior al del año 2014 extrapolado, al considerar el efecto positivo que el aumento de la oferta, el incremento de la bonificación y la regularidad de la operativa tendrán sobre la demanda, pero aun así **resultaría inferior al registrado en el año 2008**.

En cuanto al ingreso medio, se ha considerado el mismo que el obtenido durante la operativa del año 2014, de 80€ por trayecto.

3.5. Resultados

De esta manera, se estima que **el déficit de operación** de las rutas con una aeronave ATR72 **oscila aproximadamente entre 2,3 y 2,6 millones de euros anuales**. Este déficit estimado únicamente tiene en cuenta la operación aislada de las frecuencias propuestas. El establecimiento de algún requisito horario adicional podría aumentar el déficit de operación.

Hay que resaltar que en este estudio **no se han considerado** los riesgos asociados a la **evolución de los costes de operación**, especialmente el de combustible, el tipo de cambio euro/dólar, o los costes laborales en el sector aeronáutico. Así mismo, existe una gran **incertidumbre en la posible evolución de los ingresos**, debido a que no existe experiencia reciente en la operación de estos enlaces.

Cualquier modificación en estos factores puede hacer que los resultados de la estimación de la compensación anual varíen de forma importante, tanto al alza como a la baja. Por esto y, al no tener experiencia reciente en la explotación de estas rutas, se estima conveniente asignar el máximo crédito disponible.

El contrato que finalmente resulte de la licitación pública, es **en todo caso a riesgo y ventura de la compañía aérea adjudicataria**. Es decir, el importe final de adjudicación (que será siempre igual o inferior al presupuesto de licitación), es la **compensación máxima** que la compañía recibiría, siempre y cuando el **déficit real**, demostrado mediante la contabilidad analítica que la compañía debe presentar una vez finalizado cada periodo de liquidación, **sea igual o superior a dicho importe**. Si el déficit real que resulte

de su contabilidad es inferior a la compensación adjudicada, la compañía **recibirá como compensación únicamente dicho déficit real**. Es decir, **el importe de adjudicación actúa siempre como un límite máximo**.

3.6. Financiación del gasto

Las obligaciones económicas derivadas de la ejecución del contrato correspondiente serían atendidas a través del capítulo de gasto 472: "Contrato de servicio de transporte aéreo para satisfacer obligaciones de servicio público en Melilla", del programa 4410, asignado a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, que en los Presupuestos Generales del Estado para 2018 se ha dotado con un crédito de 3 millones de euros. (17.34.4410.472).

En Madrid, a **22** de noviembre de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL

Raúl Medina Caballero

