

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE
COMPLETA EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS
CAMBIOS DE ESPACIO AÉREO Y LOS PROCEDIMIENTOS CIVILES DE
VUELO**

IPN/CNMC/012/21

CONSEJO. PLENO

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 19 de mayo de 2021

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en relación con el Proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se completa el régimen jurídico para la tramitación de los cambios de espacio aéreo y los procedimientos civiles de vuelo, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 27 de abril de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

I. ANTECEDENTES

El presente PRD regula los procedimientos relativos a dos clases de actuaciones administrativas en el marco de la utilización del espacio aéreo. Por un lado, están las denominadas "estructuras de espacio aéreo", que la normativa europea define como volúmenes de espacio aéreo diseñados para garantizar las operaciones de las aeronaves en condiciones óptimas y de seguridad y, por otro lado, los "procedimientos civiles de vuelo" que son los destinados a ser seguidos por las aeronaves civiles.

En relación con las **estructuras de espacio aéreo**, el Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre¹, desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea atribuye a la Comisión Interministerial entre Defensa y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (CIDETMA) competencias para aprobar o informar, dependiendo del caso, sobre el establecimiento de las estructuras de espacio aéreo previstas en el mismo.

Sin embargo, no se regula quiénes están facultados para su diseño, los trámites a seguir ni la documentación que deberá presentarse, ni se tiene tampoco en cuenta la posibilidad de que resulte necesario llevar a cabo una evaluación del impacto ambiental de los cambios de espacio aéreo, aspectos que son objeto de regulación por el PRD. Además, el PRD atribuye a CIDETMA la competencia para la aprobación de las estructuras del espacio aéreo que no están previstas en el Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre.

En relación con los **procedimientos civiles de vuelo**, según la MAIN remitida por el Ministerio proponente, el marco jurídico actual² resulta insuficiente,

¹ Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea, modifica el Real Decreto 57/2002, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea; el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y el Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y otros aeródromos de uso público; el Real Decreto 931/2010, de 23 de julio, por el que se regula el procedimiento de certificación de proveedores civiles de servicios de navegación aérea y su control normativo; y el Reglamento de la Circulación Aérea Operativa, aprobado por Real Decreto 601/2016, de 2 de diciembre, dedica a dichas estructuras su Capítulo IV, de cara sobre todo a la aplicación del uso flexible del espacio aéreo conforme al Reglamento (CE) nº 2150/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se establecen las normas comunes para la utilización flexible del espacio aéreo.

² En el año 2012 se aprobó una "Resolución, de 5 de octubre de 2012, de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, para la supervisión de cambios de espacio aéreo", sustituida en la actualidad por la Resolución, de 28 de marzo de 2020, de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) para la supervisión de cambios de espacio aéreo y acompañada de una Guía para la definición e implantación de cambios de espacio aéreo, aprobada por la misma Agencia.

principalmente por el bajo nivel normativo que impide establecer obligaciones a terceros.

Además de la necesidad de completar el marco normativo nacional, hay que tener en cuenta que la normativa europea en esta materia ha ido evolucionando en los últimos años, y que ya son aplicables determinados aspectos del [Reglamento de ejecución \(UE\) 2020/469](#)³ (que será aplicable en su integridad a partir del 27 de enero de 2022).

Por último, debe señalarse que algunos aspectos del sector aéreo han sido analizados en ocasiones anteriores por parte de la CNMC. Cabe recordar el [Estudio](#) de los servicios de tránsito aéreo en España⁴, donde se establecían una serie de recomendaciones con el fin de profundizar en los efectos positivos de la liberalización de estos servicios. Igualmente, en relación con la supervisión y control de las tarifas aeroportuarias, la CNMC [informa](#) tanto el Documento quinquenal de Regulación Aeroportuaria (DORA) como las actualizaciones anuales de las tarifas de AENA, SME, S.A.

De forma más particular, cabe citar el [Informe](#) sobre el PRD por el que se establece el régimen de transparencia de los derechos de tráfico aéreo y se regula el procedimiento para su asignación⁵ y el [Informe](#) en relación con el PRD por el que se regula la información sobre los derechos de tráfico aéreo procedentes de los acuerdos con terceros estados en los que España sea parte y el régimen de su ejercicio⁶ donde se analizaba la negociación bilateral de tales derechos entre un Estado Miembro y un tercer país, sujeta a la notificación a la Comisión Europea.

II. CONTENIDO

El proyecto contiene 24 artículos, una disposición adicional única, cuatro disposiciones transitorias y tres finales.

El **Capítulo I** (artículos 1 a 3) se dedica a las disposiciones generales, deslindando el ámbito material y territorial de aplicación y aportando una serie de definiciones.

El **Capítulo II** (artículos 4 a 13) se divide en dos secciones. La *sección 1ª* (artículos 4 a 11) se refiere a los “*cambios de espacio aéreo permanentes*”. En particular regula (i) las estructuras de espacio abierto permanentes y señala que

³ Reglamento de ejecución (UE) 2020/469 de la Comisión, de 14 de febrero de 2020, por el que se modifican el Reglamento (UE) nº 923/2012, el Reglamento (UE) nº 139/2014 y el Reglamento (UE) 2017/373 en lo que respecta a los requisitos para los servicios de gestión del tránsito aéreo y de navegación aérea, el diseño de estructuras del espacio aéreo, la calidad de los datos y la seguridad de las pistas, y se deroga el Reglamento (UE) nº 73/2010.

⁴ E/CNMC/002/2018.

⁵ IPN 39/10 de la Comisión Nacional de la Competencia.

⁶ IPN 61/11 de la Comisión Nacional de la Competencia.

llevarán asociadas unas condiciones de uso, restricciones o limitaciones de operación, (ii) el procedimiento de solicitud de los cambios de espacio aéreo permanentes y enumera la documentación que deberá acompañarse en todo caso, (iii) el diseño de las estructuras de espacio aéreo permanentes, exigiendo que lo lleve a cabo un proveedor certificado de servicios de diseño de procedimientos de vuelo, (iv) la incorporación de la evaluación ambiental al procedimiento de establecimiento o modificación de estructuras de espacio aéreo, (v) la eficacia de las prohibiciones, restricciones, limitaciones o condiciones de uso de las estructuras de espacio aéreo permanentes y (vi) la exigencia de revisión periódica de las estructuras permanentes, que deberá llevarse a cabo por quien las haya solicitado, aunque para ello puede contar con un proveedor de diseño de procedimientos de vuelo certificado.

Asimismo, se señala a la CIDETMA como órgano competente para la tramitación y el establecimiento o modificación de estructuras de espacio aéreo permanentes en aquello que no quede cubierto por el Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre.

La *sección 2ª* (artículos 12 y 13) de este Capítulo se dedica a los “*cambios de espacio aéreo temporales*”, concepto que se aplica a las estructuras de espacio aéreo temporales, reguladas en el artículo 12, y las pruebas de innovación de espacio aéreo que se registrarán por el artículo 13. Las primeras podrán consistir en espacios aéreos temporalmente reservados (TRA) o espacios aéreos temporalmente segregados (TSA) para uso civil y las segundas se conciben como una forma de fomentar la innovación en este ámbito, haciendo posible investigar en cuestiones relacionadas con el diseño, la tecnología o los procedimientos operativos de control de tráfico aéreo. Tratándose de estructuras temporales, ya que no pueden superar un horizonte de 6 meses, su tramitación y la documentación exigible tienen carácter simplificado.

El **Capítulo III** (artículos 14 a 22) se dedica a los “*procedimientos civiles de vuelo*”, y se divide igualmente en dos secciones. La *sección 1ª* contiene exclusivamente el artículo 14, que se dedica a la certificación de los proveedores de servicios de diseño de procedimientos de vuelo y atribuye las competencias a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), en su calidad de autoridad nacional civil de supervisión.

Las competencias para la aprobación de procedimientos de vuelo se establecen en la *sección 2ª*, cuyos artículos (del 15 al 22) regulan (i) la habilitación a la AESA, en su calidad de autoridad civil nacional de supervisión, como competente en la tramitación de los procedimientos civiles de vuelo, (ii) las características del procedimiento de solicitud de establecimiento o modificación de procedimientos civiles de vuelo, (iii) la actividad de diseño de procedimientos, limitando su ejercicio a los proveedores de servicios de diseño de procedimientos de vuelo debidamente certificados⁷, (iv) el diseño de los procedimientos civiles de vuelo,

⁷ En consonancia con lo previsto en el [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2017/373](#).

(v) las coordinaciones entre los principales actores involucrados, (vi) la evaluación ambiental, si fuera necesaria, (vii) la aprobación de los procedimientos civiles de vuelo, (viii) la eficacia de los procedimientos civiles de vuelo y (ix) el mantenimiento continuo y revisión periódica del diseño de los procedimientos civiles de vuelo.

El **capítulo IV** regula la interacción entre los cambios de espacio aéreo y los procedimientos de vuelo (artículo 23) en función si se trata de un mismo solicitante o no y de la necesidad de evaluación de impacto ambiental. En el caso de que el establecimiento o modificación del procedimiento civil de vuelo exija un cambio de espacio aéreo, la aprobación quedará condicionada a lo que resuelva CIDETMA.

El **Capítulo V** (artículo 24) se dedica a la financiación del proceso de diseño, revisión periódica o mantenimiento continuo realizados por los proveedores de servicios de diseño de procedimientos de vuelo.

La **disposición adicional única** señala que las medidas y actuaciones derivadas de este real decreto serán atendidas con las dotaciones presupuestarias ordinarias y no podrán generar incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal al servicio del sector público.

La **disposición transitoria primera** se refiere a las estructuras de espacio aéreo y procedimientos civiles de vuelo en tramitación, la **disposición transitoria segunda** se ocupa de la revisión periódica de las estructuras de espacio aéreo ya publicadas, y la **disposición transitoria tercera** de la revisión periódica y mantenimiento continuo de los procedimientos civiles de vuelo ya publicados. Por último, la **disposición transitoria cuarta** regula la revisión del periodo de uso y horario de activación de las estructuras de espacio aéreo ya publicadas.

El texto se completa con tres **disposiciones finales**. La **primera** indica el título competencial, la **segunda**, la habilitación para el desarrollo y ejecución de la norma y la **tercera**, la entrada en vigor (27 de enero de 2022).

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

En líneas generales, se valoran positivamente los objetivos del PRD, en la medida en que dotan de transparencia y seguridad jurídica a los procedimientos regulados en el mismo y completan el ordenamiento jurídico para posibilitar la aplicación del derecho de la UE en materia de cielo único europeo, en lo que se refiere a estructuras de espacio aéreo y procedimientos civiles de vuelo.

Adicionalmente, se ha detectado un aspecto susceptible de mejora, que se expone en las observaciones particulares.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1. Coordinaciones entre los principales actores involucrados (art. 18) e interacción entre los cambios de espacio aéreo y los procedimientos civiles de vuelo (art. 23).

El artículo 18 del PRD establece que: *“El alcance y contenido del proyecto para el establecimiento o modificación de procedimientos civiles de vuelo habrá de ser consensuado entre los principales actores involucrados de forma previa a la presentación de la solicitud para su aprobación, y, al menos, se llevarán a cabo las siguientes coordinaciones:*

a) Cuando el solicitante sea el proveedor de servicios de tránsito aéreo de aeródromo coordinará necesariamente con el proveedor de servicios de control de ruta y/o aproximación, si fuera distinto, y con el gestor aeroportuario. b) Cuando el solicitante sea el proveedor de servicios de control de ruta y/o aproximación, coordinará necesariamente con el proveedor de servicios de tránsito aéreo de aeródromo, si fuera distinto, y con el gestor aeroportuario. c) Cuando el solicitante sea el gestor aeroportuario, coordinará necesariamente con los proveedores de servicios de control de ruta y/o aproximación y de tránsito aéreo de aeródromo”

Asimismo, el artículo 23.3 del PRD indica que: *“Si el solicitante del proyecto de establecimiento o modificación del procedimiento civil de vuelo es distinto al solicitante del cambio de espacio aéreo, las dos solicitudes se llevarán a cabo en paralelo, siguiendo cada solicitante el proceso que le corresponda. Sin embargo, antes de solicitar la aprobación ante el órgano competente, ambos solicitantes deberán coordinarse y verificar si las propuestas son compatibles entre sí.”*

Sin perjuicio de la necesidad de coordinación de estas actuaciones por la seguridad del tráfico aéreo, se recuerda que los intercambios de información comercialmente sensible pueden restringir la competencia entre operadores, de modo que la información intercambiada debe ser la indispensable para el fin establecido en el PRD y no ir más allá.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, se valoran positivamente los objetivos del PRD en la medida en que dotan de transparencia y seguridad jurídica a los procedimientos regulados en el mismo y completan el ordenamiento jurídico para posibilitar la aplicación del derecho de la UE en materia de cielo único europeo, en lo que se refiere a estructuras de espacio aéreo y procedimientos civiles de vuelo.

Sin perjuicio de lo anterior, se indica el siguiente aspecto susceptible de mejora:

- *Coordinaciones entre los principales actores involucrados e interacción entre los cambios de espacio aéreo y los procedimientos civiles de vuelo.*

Se recuerda que los intercambios de información comercialmente sensible pueden restringir la competencia entre operadores, de modo que la información intercambiada debe ser la indispensable para el fin establecido en el PRD y no ir más allá.