

INFORME DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO PERMISO COMERCIAL (UM/043/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 5 de septiembre de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de esa misma fecha, formulada por una aerolínea al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a la existencia de una supuesta barrera a la unidad de mercado consistente en la exigencia de un permiso comercial para realizar vuelos extracomunitarios, cuya ausencia ha determinado la incoación de un procedimiento sancionador por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA). En concreto, la denuncia señala:

- Que contra dicho operador se inició un **procedimiento sancionador** por resolución de [...] *“por la presunta comisión de una vulneración de lo dispuesto en el artículo 37.1 de la Ley de Seguridad Aérea, en relación con el artículo 79 de la Ley de Navegación Aérea de 1960 (LNA)”*. En esencia, se imputa al operador no disponer del permiso comercial previsto en el art. 79 de la Ley de Navegación Aérea de 1960.
- Que la empresa presentó **alegaciones** contra la incoación, las cuales se fundamentan en que *“la exigencia del permiso comercial, amparado en el artículo 79 de la LNA de 1960, ha quedado tácitamente derogada por la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado (LGUM)”*, por los siguientes motivos:
 - Que *“la exigencia del permiso comercial no se encuentra amparada en ninguna **razón imperiosa de interés general** de las que recoge el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, puesto que la verificación de los requisitos previstos en el artículo 80 de la LNA nada tienen que ver con dichas razones imperiosas de interés general, aparte de ser contrarias al derecho comunitario, al igual que la previsión contenida en el artículo 81 LNA que contempla un monopolio respecto a las líneas regulares”*.
 - Que *“existen otros medios menos restrictivos y distorsionadores de la actividad económica que someter dichos vuelos a autorización expresa, como podría ser la comunicación previa, máxime cuando la empresa ya cuenta con **licencia de explotación** prevista y regulada en los artículos 3 a 10 del Reglamento CE 1008/2008, de 24 de septiembre, que habilita, sin posibilidad de exigir ninguna otra autorización, a realizar cualquier vuelo comunitario”*.

- Que “la exigencia del referido **permiso comercial** para realizar operaciones aéreas ocasionales supone duplicidad respecto a la obligatoriedad de comunicar a AESA el plan de vuelo en todos los vuelos”.
- Que, en vista de lo anterior, el operador **solicita** que la SECUM “emita informe sobre si la exigencia del permiso comercial en vuelos extracomunitarios, cuando ya se dispone del correspondiente permiso europeo y es comunicado a AESA el preceptivo plan de vuelo, es o no contraria a la LGUM y por lo tanto ha quedado dicha obligación tácitamente derogada por la entrada en vigor de dicha Ley”.

El escrito de reclamación, además de un poder de representación, acompañó la siguiente documentación:

- (1) **Acuerdo de iniciación** de [...] de procedimiento sancionador por parte de AESA y notificación del mismo. El Acuerdo señala que, durante el estudio previo a la emisión de un certificado solicitado por el operador, AESA “*detectó múltiples operaciones aéreas de servicios de aerotaxi y servicios exclusivos de carga aérea, en rutas extracomunitarias, para las que la empresa... no disponía de los derechos, certificados, licencias o autorizaciones, válidos y eficaces, exigidos*”. El Acuerdo se refiere a vuelos entre España y Marruecos, Túnez y Argelia. Dicho Acuerdo añade que tales hechos “*suponen una vulneración de lo dispuesto en los artículos 37.1 de la LSA, en relación con el artículo 79 de la Ley de Navegación Aérea*”, añadiéndose que “*el referido incumplimiento, de ser cierto, constituye una infracción contra la seguridad de la aviación civil, tipificada como leve en el artículo 44.1 de la LSA*”.
- (2) Escrito de [...] de **alegaciones** de la imputada al Acuerdo de incoación anterior, en el cual se indica, en lo que afecta al presente informe, que en atención a los principios de necesidad y de proporcionalidad exigidos por la LGUM el permiso comercial previsto en la Ley de Navegación Aérea de 1960 debe entenderse derogado. A tenor del escrito, en vista de que el art. 15.2 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, impide exigir a las compañías aéreas comunitarias “*ningún permiso o autorización, distinto de la licencia de explotación en todos los servicios aéreos intracomunitarios. Esto se ha entendido por la mencionada Agencia, en el sentido de que ‘en rutas no comunitarias, sigue vigente la necesidad de una autorización expresa, tal y como establece la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea’*, aunque el vuelo parta o tenga como destino territorio nacional”. Sin embargo, en opinión de la reclamante, tal exigencia sería contraria a los principios de simplificación de cargas en autorizaciones administrativas (art. 9 LGUM), al de libre iniciativa económica (art. 16), a los principios de necesidad y proporcionalidad de los medios de intervención (art. 17), así como al de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas, y en ello en atención a la disposición derogatoria de la norma, en cuya virtud, a la entrada en vigor de la misma, quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en ella. Las alegaciones añaden la duplicidad que dicho permiso supone con respecto a

la comunicación del plan de vuelo. Adicionalmente, se indica que tal permiso podía tener sentido cuando existían compañías concesionarias que actuaban con carácter exclusivo en régimen de monopolio, pues se evitaba así que empresas no concesionarias pudieran prestar tal servicio, mediante la denegación del permiso comercial. Sin embargo, dicho permiso habría devenido contrario a la libertad de empresa y a la libre circulación.

- (3) Información procedente de la página web de AESA relativa a la exigencia y obtención del **permiso comercial**.
- (4) Certificado de [...] de explotador de servicios aéreos otorgado a favor del operador, así como **licencia de explotación** de [...].
- (5) Autorización de [...] de una concreta **operación de vuelo** a favor del reclamante.
- (6) **Propuesta de Resolución** de [...] del procedimiento sancionador incoado al operador, y notificación de la misma.

La SECUM ha remitido a esta Comisión la reclamación anterior a los efectos del informe previsto en el artículo 28 LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Régimen jurídico del permiso comercial solicitado

La reclamación sostiene la existencia de una supuesta barrera a la unidad de mercado debido a que, a las aerolíneas comunitarias que disponen de **licencia de explotación**, se les exige adicionalmente un **permiso comercial** para la realización de vuelos a países extracomunitarios, aunque dicho operador esté obligado a comunicar a AESA su **plan de vuelo** en todos los vuelos. Tales cuestiones se analizan separadamente a continuación.

La **licencia de explotación** para compañías aéreas comunitarias se regula en el **Reglamento (CE) nº 1008/2008**, del Parlamento Europeo y del Consejo, 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. El art. 1.1 del Reglamento señala que el ámbito del Reglamento son los vuelos intracomunitarios:

*“El presente Reglamento regula la concesión de licencias a las compañías aéreas comunitarias, el derecho de las compañías aéreas comunitarias a explotar servicios aéreos **intracomunitarios** y la fijación de precios de los servicios aéreos intracomunitarios”.*

La señalada licencia se define de este modo (art. 2.1): “*«licencia de explotación»: una autorización concedida por la autoridad competente para la concesión de licencias a una empresa, por la que se le permite prestar servicios aéreos en las*

condiciones que figuran en la licencia". Tal autoridad competente será la correspondiente de cada Estado (art. 2.2).

Con arreglo al Reglamento, se considera **servicio aéreo** (art. 2.4): "*un vuelo o una serie de vuelos para el transporte de pasajeros carga o correo a cambio de una remuneración o del pago de un alquiler*". El servicio aéreo será intracomunitario, sencillamente, cuando se preste "*dentro de la Comunidad*" (art. 2.13).

El art. 4 del mismo Reglamento establece las condiciones para la obtención de la licencia de explotación (tener el centro de actividad en un Estado miembro, ser titular de un certificado de operador aéreo válido, etc.). Y el art. 15 se refiere al derecho de las compañías aéreas comunitarias a prestar de servicios aéreos intracomunitarios en estos términos:

"Los Estados miembros no condicionarán la realización de servicios aéreos intracomunitarios por parte de las compañías aéreas comunitarias a la posesión de ningún permiso o autorización. Los Estados miembros se abstendrán de exigir a las compañías aéreas comunitarias la presentación de documentos o información que estas hayan facilitado ya a la autoridad responsable de la concesión de licencias, siempre que pueda obtenerse en su debido momento la información pertinente de la autoridad competente para la concesión de licencias".

En el ordenamiento interno, el régimen de autorizaciones y permisos para la prestación de servicios aéreos figura tanto en la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, cuyo art. 37.1.1ª exige a las compañías aéreas "*Disponer de los derechos, certificados, licencias o autorizaciones, válidos y eficaces, exigidos para la actividad que pretendan realizar*", como en la **Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea**.

El capítulo XI de esta última Ley ("Del tráfico aéreo") se refiere a autorizaciones y permisos exigibles a compañías aéreas. Dicho capítulo ha de interpretarse, en lo que proceda, de conformidad con el Reglamento 1008/2008, en atención al principio de primacía del Derecho de la UE, así como a la eficacia directa de los Reglamentos europeos.

A tenor de la citada Ley de Navegación Aérea, el **tráfico regular** es "*el prestado para transporte comercial de pasajeros, correo o carga y con arreglo a tarifas, itinerarios y horarios fijos de conocimiento general*". En cambio, el **tráfico eventual o no regular** es "*cualquier otro de carácter comercial no comprendido en el párrafo anterior*".

El art. 79 de la Ley de Navegación Aérea, base jurídica empleada por AESA para exigir el **permiso comercial** discutido, señala que el tráfico no regular exige autorización:

*“El tráfico **no regular** podrá ser ejercido por empresas individuales o colectivas, sean o no concesionarias de otro tráfico, **previa autorización** del Ministerio del Aire y bajo su inspección.*

Las autorizaciones tendrán un plazo de vigencia no inferior a un año ni mayor de diez, pudiendo ser prorrogadas”.

El art. 80 de la misma Ley establece las condiciones para que se otorgue la autorización a que se refiere el artículo anterior:

“1ª Que el solicitante sea español, y si se trata de empresa colectiva, que su capital sea íntegramente nacional o que la participación de capital extranjero no exceda del 25 por 100 de aquél. Las sociedades anónimas emitirán nominativamente todos sus títulos.

2ª Acreditar que se dispone del material que en cada caso se fije para la prestación del servicio.

3ª Depositar una fianza cuya cuantía se determinará en cada caso por la Dirección General de Aviación Civil.

4ª Que el personal directivo y de vuelo de la Empresa sea español y reúna las condiciones exigidas en esta Ley”.

El art. 81 de la Ley de Navegación aérea señala que, para el tráfico exterior (fuera de la soberanía española), se exige autorización especial de la Dirección General de Aviación Civil, y añade que, de existir una ruta regular entre dos poblaciones, el servicio no regular deberá autorizarse a la concesionaria:

“La autorización prevista en los dos artículos anteriores permitirá realizar el tráfico de carácter interior, con bases de partida y llegada dentro del territorio de soberanía española. Previa obtención de los permisos técnicos reglamentarios, Para el tráfico exterior será necesaria, en cada caso, autorización especial de la Dirección General de Aviación Civil.

Entre poblaciones enlazadas por líneas regulares de navegación aérea, sólo se autorizará el servicio no regular a la Empresa o Empresas concesionarias de dichas líneas. Podrá, no obstante, autorizarse este servicio a Empresa distinta cuando la demanda de pasaje y carga lo aconseje, a juicio de la autoridad aeronáutica, y no sea atendida suficientemente por la empresa de servicio regular. Fuera de este caso excepcional, las Empresas de tráfico no regular únicamente podrán servir las rutas de la línea regular entre puntos en que ésta no tenga escala”.

En la página web de AESA figura un apartado que, en cierto modo, reinterpreta lo anterior, como se dijo afectado por las previsiones liberalizadoras del Derecho de la UE¹. En dicha web se aclara que, para el caso de compañías comunitarias que cuenten con licencia de explotación, sólo se exige permiso comercial para los vuelos extracomunitarios (los comunitarios se consideran autorizados en virtud del Reglamento 1008/2008). La página web de AESA lo expresa en estos términos:

¹ Vid. www.seguridadaerea.gob.es, apartados “Compañías o empresas/Compañías de transporte aéreo españolas/Permisos comerciales de tráfico aéreo”.

*“La realización de operaciones aéreas de carácter comercial de ámbito **extracomunitario** (origen y/o destino y/o escala en algún punto no comunitario), además de la Licencia de Explotación, requieren la obtención previa del correspondiente **permiso comercial de tráfico aéreo**. Estos procedimientos especifican los casos en que es obligatorio y establecen los procedimientos aplicables a la obtención de los mismos.*

Las operaciones de ámbito íntegramente comunitario (origen, destino y escalas en territorio de la comunidad) están automáticamente autorizadas en virtud del Reglamento (CE) 1008/2008 por lo que no precisan la obtención de permiso comercial adicional”.

En ese mismo apartado figura un documento de “*Principios generales para la autorización de operaciones aéreas comerciales*” que señala la prohibición con carácter general de Operaciones con terceros Estados². Asimismo, los documentos sobre “*Procedimiento de solicitud de autorización de operaciones aéreas comerciales ocasionales*” y “*Procedimiento para la solicitud de autorización de programas de operaciones aéreas regulares y series de operaciones no regulares*”, señalan que la autorización de las operaciones aéreas comerciales que describen están sujetas a autorización de AESA, si bien las compañías comunitarias sólo deberán solicitar tales autorizaciones para servicios **extracomunitarios**³. Los documentos describen someramente el procedimiento aplicable (presentación de la solicitud, subsanación, plazos, etc.), así como casos excepcionales (sobrevuelos y escalas técnicas, etc.).

También es relevante a nuestros efectos el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁴. El preámbulo de dicha norma señala lo siguiente acerca de la autorización de operaciones aéreas:

*“Por razones de seguridad jurídica, se concreta que los procedimientos sobre **autorización de operaciones aéreas y uso de espacio aéreo** y sobre operaciones especiales quedan incluidos en la excepción prevista en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*

² Señala: “*En principio, las operaciones no regulares de pasajeros realizadas por aeronaves pertenecientes a un Estado, que además de dicho Estado y España, afecten a un Tercer o más Estados en los que se realice escala comercial (lo que en servicios regulares se conoce como 5as, 6as y 7as libertades del aire) **NO ESTÁN PERMITIDAS**. No obstante cuando concurren condiciones especiales que así lo justifiquen, se podrá autorizar dichas operaciones. La autorización tendrá carácter excepcional y se estudiará caso por caso”.*

³ Así, el primero de esos documentos señala: “*No obstante, las compañías aéreas de la Comunidad solo deberán solicitar la autorización de sus servicios en rutas extracomunitarias (desde/hacia terceros países)*”. Y el segundo documento, en el mismo sentido, indica: “*No obstante, las compañías aéreas de la Comunidad solo han de presentar su programa de servicios en rutas extracomunitarias (desde/hacia terceros países)*”.

⁴ Dicho Real Decreto-ley, que ya ha sido convalidado (BOE 175, 19 de julio de 2014), se tramita en la actualidad como Proyecto de Ley, estando en fase de aprobación por el Senado. Las consideraciones que aquí se exponen se mantienen en el texto del Proyecto remitido por el Congreso (en particular, art. 53.8).

*Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, a la regla del silencio administrativo positivo en virtud de la **razón imperiosa de interés general de preservar la seguridad aérea**. Por idénticas razones se exceptiona de dicha regla las autorizaciones de las operaciones y actividades realizadas por las aeronaves pilotadas por control remoto”⁵.*

De conformidad con tales consideraciones, el art. 53.8 del Real Decreto-ley modificó la Ley de Seguridad Aérea para añadir una disposición adicional decimonovena (“Silencio administrativo negativo”) con esta redacción:

“1. Por razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad aérea, se entenderán incluidos en la excepción prevista en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común los procedimientos sobre autorización de operaciones aéreas y uso de espacio aéreo y sobre operaciones especiales.

2. Por razones imperiosas de interés general en materia de seguridad, transcurrido el plazo máximo para notificar la resolución en los procedimientos de autorización de las operaciones y actividades realizadas por aeronaves pilotadas a control remoto sin que haya recaído resolución expresa, las autorizaciones solicitadas deberán entenderse denegadas por silencio administrativo”.

El mismo Real Decreto-ley dio nueva redacción a las previsiones de la Ley de Navegación Aérea sobre aeronaves de transporte privado de empresas, las de Escuelas de Aviación, las dedicadas a trabajos técnicos o científicos y las de turismo y las deportivas, así como las aeronaves pilotadas por control remoto (art. 150). A tenor del art. 151, el régimen autorizatorio de tales actividades sería, con carácter general, el de comunicación previa, sin perjuicio de su posible autorización por razones de seguridad, cuando supongan un riesgo:

*“Las actividades aéreas que se realicen a los fines del artículo anterior, excepto las de turismo y las deportivas, requerirán la **comunicación previa** a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea o su autorización, a efectos de mantener la seguridad en las operaciones aeronáuticas y de terceros, en los casos en que la naturaleza de estas operaciones, el entorno o circunstancias en que se realizan supongan riesgos especiales para cualquiera de ellos, y estarán sometidas a su inspección en los términos establecidos por la legislación vigente”.*

La disposición transitoria tercera de la misma Ley, también en redacción por el Real Decreto-ley 8/2014, mantuvo, en tanto no se desarrolle el régimen de comunicación previa del art. 151, la vigencia transitoria de la autorización:

⁵ El art. 43.1 señala: “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”.

“En tanto no sea de aplicación la normativa específica que regule la comunicación previa prevista en el artículo 151, será exigible la previa autorización de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea para el ejercicio de las actividades previstas en dicho precepto”.

En la página web de AESA figuran formularios de comunicación previa para vuelos especiales de cierto tipo de aeronaves pilotadas por control remoto (los llamados drones, regulados por primera vez en el Real Decreto-ley 8/2014)⁶.

Por lo que se refiere al llamado **plan de vuelo**, el art. 145 de la Ley de Navegación Aérea señala que dicho plan permite autorizar vuelos dentro del espacio aéreo español:

*“Para que una aeronave pueda volar dentro del espacio aéreo español deberá ser debidamente **autorizada**, previa presentación de su **plan de vuelo**, ostentar las marcas de nacionalidad, matrícula o número y llevar la documentación exigida por esta Ley, sus reglamentos o los convenios o tratados internacionales. No obstante lo anterior, el plan de vuelo no será exigible en los vuelos interiores que se realicen siguiendo reglas de vuelo visual y siempre que las condiciones de la circulación aérea y la prestación de los servicios de tránsito aéreo lo permitan”.*

II.2) Análisis del permiso anterior a tenor de la LGUM

La reclamación sostiene, en esencia, que existe una barrera a la unidad de mercado causada por la exigencia a las compañías aéreas de recibir un tipo de autorización llamado permiso comercial para vuelos extracomunitarios, adicional a la licencia de operación y a la notificación del plan de vuelo.

Al respecto, la reclamación considera vulnerada la LGUM, y en particular los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 17, así como el principio de simplificación de cargas previsto en los arts. 7 y 9. El art. 5 de la LGUM se refiere a los principios de necesidad y de proporcionalidad en estos términos:

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna **razón imperiosa de interés general** de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser **proporcionado** a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.*

⁶ Vid.: www.seguridadaerea.gob.es/media/.../140707_apendice_a2_art_50_4.doc

El art 17.1.a LGUM admite la exigencia de autorización administrativa cuando se produce alguna de las siguientes circunstancias:

*“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de **necesidad y proporcionalidad**, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de **orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente** en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. [...]*

*c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de **dominio público**, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.*

*d) Cuando así lo disponga la normativa de la **Unión Europea o tratados y convenios internacionales**, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.”*

Por su parte, en atención a un principio de simplificación de cargas, previsto en el art. 7 LGUM:

“La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

El principio de simplificación de cargas es uno de los que deben respetarse a tenor del art. 9 de la LGUM, en particular en lo relativo a la obtención de autorizaciones:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior: [...]

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de

servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica”.

Como figura en el apartado anterior, con base en el art. 79 de la Ley de Navegación Aérea, AESA exige la autorización conocida como permiso comercial de conformidad con un procedimiento disponible en su página web.

No falta razón al reclamante al afirmar que buena parte del contenido de la Ley de Navegación Aérea sobre tráfico aéreo ha de considerarse implícitamente derogada por la normativa liberalizadora posterior de la UE. Tales consideraciones deben extenderse, en particular, a los requisitos para la obtención del permiso comercial previstos en el art. 80 (por ejemplo, que el solicitante sea español, o lo sea el capital de la compañía). En lugar de tales requisitos, debería acudir a los mencionados documentos de AESA sobre procedimientos de autorización de operaciones aéreas.

Con relación al permiso comercial, esta Comisión considera que la regulación actual no permite presumir que dicha autorización deba suprimirse por el hecho de que un operador cuente con licencia de explotación: razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad aérea así lo determinan.

En particular, las previsiones del Reglamento 1008/2008 sobre la licencia de explotación no se extienden a vuelos extracomunitarios, de manera que los mismos no deberían considerarse cubiertos automáticamente por esa licencia. Así resulta tanto del art. 1 (“*El presente Reglamento regula la concesión de licencias a las compañías aéreas comunitarias, el derecho de las compañías aéreas comunitarias a explotar servicios aéreos intracomunitarios...*”), como del art. 15 del Reglamento (“*Los Estados miembros no condicionarán la realización de servicios aéreos intracomunitarios por parte de las compañías aéreas comunitarias a la posesión de ningún permiso o autorización...*”).

Adicionalmente, es una muestra de la vigencia de las autorizaciones en el ámbito de las operaciones aéreas extracomunitarias el hecho de que la explotación de rutas aéreas a terceros Estados sea objeto de convenios bilaterales con dichos Estados que exigen, recíprocamente, autorizaciones de explotación adicionales a la licencia de explotación comunitaria. Tal es el caso de los destinos que menciona el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador aportado con la denuncia (Marruecos, Túnez y Argelia)⁷.

De otro lado, el Real Decreto-ley 8/2014, norma con rango de Ley, ha venido a efectuar una interpretación sobre los principios de necesidad y proporcionalidad en el ámbito de la autorización de operaciones aéreas a través de la regulación

⁷ En concreto, “Convenio entre España y el Reino de Marruecos sobre transporte aéreo, hecho en Madrid el 7 de julio de 1970” (BOE, 22.7.1974); “Convenio entre el Gobierno Español y el Gobierno de la República de Túnez el 11 de enero de 1977” (BOE, 11.1.1977); y “Acuerdo sobre transporte aéreo entre el Reino de España y la República Argelina Democrática y Popular, hecho en Argel el 13 de marzo de 2007” (BOE, 16.1.2008). Así, la autorización de explotación por las autoridades argelinas en el caso de este último convenio se supedita a la designación por España de la compañía en cuestión, la cual deberá contar con Licencia de Explotación.

del silencio. A tenor de la disposición adicional decimonovena de la Ley de Seguridad Aérea, añadida por dicho Real Decreto-ley, **existen razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad aérea que hacen necesario excluir a los procedimientos de autorización de operaciones aéreas del régimen del silencio positivo:**

“Por razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad aérea, se entenderán incluidos en la excepción prevista en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común los procedimientos sobre autorización de operaciones aéreas y uso de espacio aéreo y sobre operaciones especiales”.

Dicho de otro modo, el Real Decreto-ley ha venido a reconocer la existencia de razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad del tráfico aéreo en la autorización de operaciones aéreas, entre las cuales deben considerarse incluidas las operaciones aéreas comerciales a países extracomunitarios. El propio Real Decreto-ley estableció qué otras operaciones, entre las que no se incluyen las relativas a vuelos extracomunitarios, podrían someterse al régimen de comunicación previa, de modo que en dichas actividades **no estarían implícitas razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad aérea.**

De otro lado, esta Comisión tampoco aprecia una vulneración del principio de simplificación de cargas. Si bien dicho principio parece aludir con carácter general a la exigencia de similares trámites por distintas administraciones⁸, tal duplicidad puede darse también en actuaciones de una misma Administración. En el presente caso, tal duplicidad consistiría en que AESA exige dos autorizaciones distintas para vuelos extracomunitarios (permiso comercial y plan de vuelo).

En este sentido, de la redacción del art. 145 de la Ley de Navegación Aérea, resulta que el plan de vuelo se refiere al sobrevuelo del espacio aéreo español (*“Para que una aeronave pueda volar dentro del espacio aéreo español...”*), mientras que el permiso comercial consiste en una autorización para vuelos extracomunitarios, como se ha analizado anteriormente. En vista de ello, ambas autorizaciones tendrían distinta finalidad, consideración que realiza esta Comisión sin perjuicio de la valoración que, en su caso, realice el punto de contacto de la autoridad competente afectada. En definitiva, hecha esta última salvedad, en opinión de esta Comisión, no puede asegurarse que en el presente caso exista duplicidad de cargas por el hecho de que se exija a un operador un permiso comercial para vuelos extracomunitarios adicional al plan de vuelo.

⁸ Según el artículo 7 de la LGUM, *“La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.*

III. CONCLUSIÓN

En la presente reclamación una aerolínea comercial denuncia, al amparo del art. 28 de la LGUM, la existencia de una supuesta barrera a la unidad de mercado por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA). Dicho organismo tramita contra la reclamante un procedimiento sancionador por realizar vuelos extracomunitarios sin disponer de permiso comercial, autorización prevista en la Ley de Navegación Aérea.

A juicio de la reclamante, tal permiso no debería exigirse a las aerolíneas comunitarias que estén en posesión de una licencia de operación, siendo la exigencia de dicho permiso comercial contraria a los principios de necesidad y de proporcionalidad de la Ley. Adicionalmente, el que se exija tal permiso además de la autorización del plan de vuelo presentado por el operador constituiría una duplicidad de cargas también prohibida por la LGUM.

A juicio de esta Comisión, razones imperiosas de interés general relacionadas con la seguridad aérea impiden considerar que la exigencia de permiso comercial sea innecesaria o desproporcionada, o que suponga una duplicidad de cargas para los operadores, en este último caso debido al distinto propósito de las dos autorizaciones que exige AESA para vuelos extracomunitarios (plan de vuelo y permiso comercial). Esta última afirmación se realiza sin perjuicio de la valoración sobre los intereses concurrentes en dichas autorizaciones que, en su caso, realice el punto de contacto de la autoridad competente afectada.

Sin perjuicio de lo anterior, ciertas previsiones de la Ley de Navegación Aérea han devenido obsoletas en vista de la liberalización operada por el Derecho europeo. En vista de ello, sería conveniente proceder a una revisión y actualización de la normativa, o en su caso una refundición normativa que, derogando expresamente la regulación obsoleta, garantice mayor seguridad jurídica a los operadores.