COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 16 de septiembre de 1998

relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo

(Asunto VII/AMA/11/98 — Normas italianas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán)

[notificada con el número C(1998) 2625]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/710/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CEE) 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 [1], modificado por el Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia, y, en particular, el apartado 3 de su artículo 8,

Previa consulta al Comité consultivo creado en virtud del artículo 11 de dicho Reglamento,

Considerando lo que sigue:

ANTECEDENTES

I

(1) El 16 de febrero de 1998, las compañías aéreas British Airways, Iberia, Lufthansa, Olympic Airways, Sabena, Scandinavian Airlines System y TAP Air Portugal presentaron ante la Comisión una petición conjunta, al objeto de que ésta adoptase una decisión por la que:

i) declarase las normas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán (normas italianas) incompatibles con el Derecho comunitario y, en particular, con el Reglamento (CEE) nº 2408/92;

ii) requiriese a las autoridades italianas que se abstuviesen de aplicar dichas normas y adoptasen otras plenamente compatibles con el Derecho comunitario.

(2) El 15 de abril de 1998, Air France informó a la Comisión de que se unía a las compañías mencionadas en su acción conjunta contra las normas italianas.

(3) El 22 de abril de 1998, estas compañías solicitaron de la Comisión que adoptara una decisión provisional, previa a la decisión sobre el fondo de las normas italianas, para impedir la aplicación de tales normas mientras no existan conexiones de transporte adecuadas con el aeropuerto de Malpensa.

[1] DO L 240 de 24. 8. 1992, p. 8.

(4) El 27 de mayo de 1998, Austrian Airlines presentó ante la Comisión una petición por separado, con idéntico objeto que la petición original y la petición suplementaria presentadas por las compañías denunciantes, basada en los mismos motivos.

II

(5) El sistema aeroportuario de Milán está constituido por los aeropuertos de Linate, Malpensa y Orio al Serio (Bérgamo). El aeropuerto de Linate, situado a diez kilómetros del centro de Milán, es el que recibe la mayor parte del tráfico internacional intracomunitario y del tráfico nacional. El aeropuerto de Linate sufre importantes problemas de capacidad, como muestra el hecho de que en 1997 pasaran por el mismo 14,2 millones de pasajeros, a pesar de que se calcula que su capacidad óptima es de 8 millones. El aeropuerto de Malpensa, situado a cincuenta y tres kilómetros del centro de Milán, se utiliza para todos los vuelos intercontinentales, ya que éstos no pueden realizarse desde el aeropuerto de Linate por limitaciones operativas. Malpensa sólo acoge un número limitado de vuelos intracomunitarios, ya que los pasajeros muestran una preferencia por el aeropuerto de Linate, más cercano al centro de Milán. En tales circunstancias, el aeropuerto de Malpensa sólo recibió 3,9 millones de pasajeros en 1997, a pesar de que su capacidad óptima está calculada en 6 millones. El aeropuerto de Orio al Serio, situado a unos cincuenta kilómetros del centro de Milán y próximo a Bérgamo, se utiliza principalmente para tráfico de carga y vuelos chárter y, en menor medida, para servicios regulares de transporte de pasajeros.

(6) Hasta la fecha, la distribución del tráfico entre los tres aeropuertos quedaba determinada por el propio mercado, teniendo en cuenta las limitaciones ya mencionadas. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia una utilización ineficaz de la capacidad disponible en los aeropuertos, sobreexplotada en el caso del de Linate e infrautilizada en el de Malpensa. Además, ninguno de los aeropuertos del sistema ha llegado a convertirse en un centro importante de vuelos nacionales, internacionales e intercontinentales. En la práctica Alitalia ha utilizado el aeropuerto de Roma-Fiumicino para ese fin. Por consiguiente, la oferta de servicios aéreos con origen en el sistema aeroportuario de Milán no se adapta a la demanda, sobre todo en lo que se refiere a los vuelos intercontinentales, ya que a menudo los pasajeros se ven obligados a transitar por aeropuertos principales como los de Roma, Londres, Francfort o París. Por otra parte, la capacidad disponible no permitirá, a corto plazo, hacer frente a la progresión de los volúmenes de tráfico, estimados para el año 2000 en 20 millones de pasajeros y 300 000 toneladas de carga. De lo anterior cabe concluir que la estructura y la organización actuales del sistema aeroportuario de Milán son claramente insuficientes para las necesidades de la zona a la que presta sus servicios (es decir, la ciudad de Milán y todo el norte de Italia), que constituye la tercera región de la Comunidad en cuanto a población y actividad económica.

(7) Por todas estas razones, las autoridades italianas decidieron reorganizar el sistema aeroportuario de Milán, con el fin de convertir Malpensa en centro de operaciones y ofrecer en el futuro la capacidad aeroportuaria necesaria. Este objetivo requiere la ampliación y mejora del aeropuerto de Malpensa que persigue el proyecto conocido con el nombre de Malpensa 2000. Este proyecto figura entre los catorce proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte en virtud de la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), y recibe financiación de la Comunidad, del Fondo Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En 1990 comenzaron las obras de construcción de una nueva terminal, cuya primera fase entrará en servicio en 1998, con una capacidad anual de 12 millones de pasajeros (a añadir a la capacidad actual de 6 millones), y que estará completamente finalizada en el año 2000. Para esa fecha la capacidad total del aeropuerto (es decir, de ambas terminales combinadas) será de 24 millones de pasajeros.

(8) La viabilidad del nuevo aeropuerto de Malpensa requiere una concentración del tráfico en sus instalaciones y pasa, por lo tanto, por una transferencia inevitable de vuelos que ahora circulan por el de Linate. Ahora bien, los mecanismos del mercado serían insuficientes por sí solos para alcanzar ese objetivo, en la medida en que, por lo general, los pasajeros prefieren utilizar el aeropuerto de Linate, más próximo del centro de Milán. Por ello, las

([1]) DO L 228 de 9. 9. 1996, p. 1.

autoridades italianas decidieron adoptar normas obligatorias de distribución del tráfico para conseguir un trasvase sustancial de tráfico de Linate a Malpensa. Conviene señalar, a este respecto, que el BEI supeditó su ayuda financiera a que las autoridades italianas aprobaran unas normas de distribución del tráfico que hicieran posible una importante transferencia del tráfico de uno a otro aeropuerto.

(9) El 1 de julio de 1994, las autoridades italianas aprobaron el Decreto nº 428, adoptado posteriormente con rango de ley (Ley nº 505) el 8 de agosto de 1994. El apartado 2 de su artículo 3 habilitaba al Ministerio de Transportes a adoptar las medidas necesarias para concentrar el tráfico aéreo en el aeropuerto de Malpensa, cuya finalización estaba prevista para el 1 de abril de 1997, a tiempo para la liberalización de los servicios europeos de transporte aéreo. En este marco, y con este objetivo, el Ministerio de Transportes dictó el 5 de julio de 1996 el Decreto nº 46-T, por el que se establecen las normas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán; estas reglas, están explicadas en los puntos 9.1, 9.2 y 9.3 siguientes:

9.1. El apartado 1 del artículo 1 dispone que, a partir de la fecha de entrada en servicio de las estructuras prioritarias de Malpensa 2000 (primera fase de la nueva terminal), que será establecida mediante un decreto posterior, dicho aeropuerto pasará a constituir el punto de origen y de destino de todos los servicios regulares y no regulares efectuados en rutas intercontinentales e intracomunitarias (incluidas las rutas intracomunitarias nacionales o internacionales).

9.2. El apartado 2 del artículo 1 establece que tales servicios también podrán tener el aeropuerto de Orio al Serio como punto de origen y de destino.

9.3. Los apartados 3 y 4 del artículo 1 disponen que el aeropuerto de Linate estará reservado exclusivamente a la aviación general y a la explotación de servicios aéreos directos con origen o destino en Milán, siempre que el total anual de pasaje transportado por dichos servicios durante el año anterior al de entrada en servicio de las estructuras prioritarias sea igual o superior a 2 millones de personas, o bien haya alcanzado una media de 1 750 000 personas durante los tres años anteriores.

(10) El 13 de octubre de 1997 el gobierno italiano aprobó el Decreto nº 70-T, cuyo artículo 1 establece en su apartado 1 que las estructuras prioritarias a que se refiere el Decreto nº 46-T entrarán en servicio el 25 de octubre de 1998. Esta fecha fue establecida sin informar ni consultar previamente a la Comisión.

(11) El efecto de los Decretos nºs 46-T y 70-T es que, a partir del 25 de octubre de 1998, todos los servicios aéreos cuyo lugar de origen o de destino sea Milán deberán efectuarse a partir de los aeropuertos de Malpensa o de Orio al Serio, con excepción de los servicios de aviación general y de los servicios de transporte aéreo que cumplan los umbrales de tráfico que fija el Decreto nº 46-T en el apartado 4 de su artículo 1.

(12) En la práctica, la ruta Milán-Roma es la única que cumple tales umbrales. Por consiguiente, no se autorizará el uso del aeropuerto de Linate a ningún otro servicio aéreo.

(13) En el período de julio a octubre de 1997, se produjo una serie de contactos entre las compañías aéreas demandantes (a la excepción de Austrian Airlines) y las autoridades italianas. Las compañías aéreas adujeron que consideraban incompatibles con el Derecho comunitario los criterios y el calendario establecidos por las normas italianas. Las autoridades italianas no tuvieron en cuenta los argumentos esgrimidos por los transportistas y mantuvieron los criterios y el calendario sin modificación alguna.

(14) Las peticiones formalmente efectuadas a la Comisión por parte de las compañías aéreas mencionadas (a las que se aludirá en lo sucesivo como «las compañías») afectan tanto a los criterios como al calendario adoptados en virtud de los Decretos nºs 46-T y 70-T.

III

(15) Los argumentos invocados por las compañías en contra de las normas italianas se exponen en los puntos 15.1 y 15.2.

15.1. Las normas italianas constituyen una violación del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92.

Las compañías alegan que el apartado 1 del artículo 3 de dicho Reglamento establece el principio general de libertad de acceso y que en su Decisión 95/259/CE [1] (sistema aeroportuario de París) la Comisión considera que ese principio implica el derecho a elegir entre los distintos aeropuertos de un sistema aeroportuario. No obstante, ese derecho está sujeto a la facultad que asiste a las autoridades italianas de distribuir el tráfico entre los aeropuertos de un sistema aeroportuario con arreglo al apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92. El artículo en cuestión dispone que el ejercicio de dicha facultad debe hacerse sin incurrir en discriminación basada en la nacionalidad o identidad de las compañías. Éstas remiten a continuación a la Decisión 93/347/CEE de la Comisión [2] (Viva Air), en la que se afirma que, tal como ocurre con las excepciones al principio general de libertad de acceso establecido en el apartado 1 del artículo 3, las restricciones impuestas por los Estados miembros en aplicación del apartado 1 del artículo 8 deben responder a criterios transparentes, objetivos y no discriminatorios. Según las compañías hay dos infracciones:

15.1.1. En primer lugar, señalan que las normas italianas son, en la práctica, discriminatorias y favorecen a Alitalia. Citan, a este respecto, la Decisión 95/259/CE de la Comisión, en la que se afirma que el principio de no discriminación también se aplica a las medidas que, a pesar de no hacer referencia explícita a la nacionalidad o a la identidad de las compañías, producen en la práctica efectos discriminatorios, aunque sean indirectos.

La aplicación de las normas italianas supondrá la explotación de una única ruta con origen en el aeropuerto de Linate (Milán-Roma). En dicha ruta prestan actualmente sus servicios diversas compañías comunitarias, incluida Alitalia. Desde Milán, Alitalia realiza por término medio veintiocho vuelos diarios con destino a Roma, cuyo aeropuerto constituye el elemento principal de su red. Alitalia sólo efectúa actualmente desde Malpensa un número limitado de vuelos directos de largo recorrido (con destino a Nueva York, Los Ángeles, Miami, Tokio, Osaka y Pekín), ya que la mayoría de vuelos con destinos exteriores al EEE los realiza desde Roma-Fiumicino. La apertura de Malpensa 2000 no supondrá el fin del papel de centro de operaciones que desempeña Roma-Fiumicino para los servicios de medio y largo recorrido de Alitalia.

El borrador de programa de la compañía para el invierno 1998/99 prevé un desarrollo considerable de los vuelos con destinos exteriores al Espacio Económico Europeo (EEE) desde Malpensa en detrimento de Roma. Sin embargo, varios destinos seguirán realizándose exclusivamente desde Roma y un número aún mayor se repartirá entre Roma y Malpensa (por ejemplo, algunos días de la semana los vuelos se realizarán desde uno de los aeropuertos y otros, desde el otro). De este modo, Alitalia puede mantener una parte importante del tráfico con su centro de operaciones de Roma, que podrá efectuar desde Linate, mientras que las compañías comunitarias de otras nacionalidades no podrán hacer lo mismo con sus propios aeropuertos principales desde Linate, ya que tendrán que ofrecer esos servicios desde Malpensa.

Malpensa es un aeropuerto mucho menos práctico que Linate, debido a su localización geográfica. La duración del trayecto en automóvil desde el centro de Milán hasta Malpensa es de 50 a 70 minutos, mientras que para desplazarse al aeropuerto de Linate basta con 15 o 20 minutos. En la actualidad ambos aeropuertos carecen de conexión ferroviaria y el precio de la carrera en taxi hasta Malpensa (67 ecus) es más de cuatro veces superior al del desplazamiento hasta Linate (15 ecus).

Por todo ello, Alitalia se situará en una posición de ventaja competitiva con respecto a las compañías de otros Estados miembros por lo que se refiere a la prestación de servicios aéreos de medio y largo recorrido a través de su centro

[1] DO L 162 de 13. 7. 1995, p. 25.
[2] DO L 140 de 11. 6. 1993, p. 51.

de operaciones. Es decir, los pasajeros que tomen el avión en Milán para realizar un desplazamiento de ese tipo a través de un aeropuerto principal preferirán hacerlo por el de Alitalia, en detrimento de las otras compañías comunitarias.

Por estas razones, las compañías alegan que el objetivo principal de los decretos nos 46-T y 70-T no es distribuir el tráfico dentro del sistema aeroportuario de Milán, sino poner en situación de ventaja a Alitalia.

Además, las compañías consideran que la discriminación que se deriva, como ya se ha señalado anteriormente, de la situación geográfica de Malpensa resultará agravada por la falta de comunicaciones adecuadas entre el centro y este aeropuerto cuando se produzca la transferencia de los servicios, prevista para el 25 de octubre de 1998. Para esa fecha, ninguna de las conexiones entre el centro y el aeropuerto de Malpensa se encontrará en estado plenamente operativo, a pesar de que se supone que el aeropuerto dará acogida a un volumen adicional anual de 11 millones de pasajeros.

Las compañías destacan en particular que, en su opinión, la conexión ferroviaria no estará lista para el transporte de pasajeros antes de finales de 1999.

Todavía están pendientes de realización una serie de obras de gran envergadura en la autopista A8, la cual constituirá la única vía de categoría superior y gran capacidad que conducirá al aeropuerto de Malpensa. La autopista en cuestión ya padece en la actualidad una importante saturación. Entre las obras previstas figura un carril de parada de emergencia, cuya construcción no finalizará hasta diciembre de 2000, que reducirá aún más la capacidad de la autopista. En cualquier caso, aunque las obras proyectadas supondrán una mejora relativa de la capacidad de la autopista, esta vía seguirá siendo insuficiente para absorber el aumento de tráfico generado por la transferencia de 11 millones de pasajeros de Linate a Malpensa.

Por otra parte, como los taxistas de Milán sólo estarán autorizados, por razones administrativas, a transportar pasajeros de la ciudad al aeropuerto, pero no del aeropuerto a la ciudad, el importe de la carrera se calculará con inclusión del trayecto de vuelta, lo que dará lugar a un precio muy elevado (alrededor de 67,66 ecus).

La falta de vías de comunicación adecuadas se sumará a las desventajas del aeropuerto de Malpensa en relación con el de Linate y amplificará el efecto discriminatorio de las normas italianas.

15.1.2. Por otra parte, las compañías consideran que las normas italianas no guardan proporción con el objetivo perseguido por las autoridades italianas. A este respecto, aducen que en su Decisión 94/290/CE [1] —TAT-París (Orly)-Londres— la Comisión concluyó que las normas de distribución del tráfico adoptadas por las autoridades francesas infringían el principio de proporcionalidad, en la medida en que los resultados que perseguían podían alcanzarse con medidas menos restrictivas de las que se derivara un perjuicio menor para el comercio intracomunitario.

El objetivo de las normas italianas es concentrar el tráfico aéreo en el aeropuerto de Malpensa para convertirlo en el aeropuerto intercontinental principal para el norte de Italia, manteniendo a un tiempo en funcionamiento el aeropuerto de Linate. El undécimo considerando del Decreto no 46-T precisa que, en cualquier caso, el aeropuerto de Linate deberá seguir en funcionamiento pues, habida cuenta de las previsiones de aumento del tráfico, sería contrario a la lógica económica privar a la zona de una capacidad disponible en un sector como el del transporte aéreo.

[1] DO L 127 de 19. 5. 1994, p. 22.

La transferencia de tráfico que buscan las normas italianas supondrá, por una parte, la infrautilización del aeropuerto de Linate (que acogerá tan sólo a 2 millones de pasajeros, a pesar de que cuenta con una capacidad óptima de 8 millones de pasajeros) y generará, por otra, problemas de capacidad a medio plazo para las instalaciones de Malpensa. En opinión del presidente de la Societá per Azioni Esecizi Aeroportuali (SEA), la empresa que gestiona los aeropuertos de Milán, es probable que en los próximos años se produzca la saturación de Malpensa y parte de los vuelos tenga que transferirse de nuevo a Linate.

En consecuencia, los transportistas consideran que las normas italianas no guardan proporción con los objetivos perseguidos, ya que éstos podrían alcanzarse sin incurrir en discriminación, mediante una utilización más racional de la capacidad de los aeropuertos que permitiera evitar tanto la infrautilización de Linate como la saturación de Malpensa. En este contexto, se debería autorizar a todas las compañías aéreas comunitarias a explotar servicios entre el aeropuerto de Linate y sus respectivos aeropuertos principales.

15.2. Las normas italianas son contrarias a la Decisión 97/789/CE [1] de la Comisión relativa a la ayuda concedida por Italia a Alitalia. La discriminación que crean constituye una infracción de la condición impuesta en el apartado 4 de su artículo 1 para garantizar que la ayuda sea compatible con el mercado común. Dicho apartado establece que la ayuda se considera compatible con el mercado común a condición de que Italia respete el compromiso de «no privilegiar de ninguna manera a Alitalia respecto de las otras compañías comunitarias, en particular en materia de atribución de derechos de tráfico (incluidas las rutas hacia los países terceros del EEE), de asignación de franjas horarias, de asistencia en tierra y de acceso a las instalaciones aeroportuarias, en la medida en que un trato preferente sería contrario al Derecho comunitario».

IV

(16) Para llevar a cabo un análisis completo de este caso con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92 y salvaguardar el derecho a la defensa, el 3 de marzo de 1998 la Comisión envió a las autoridades italianas la petición efectuada por las compañías, junto con una invitación a que formularan las observaciones que estimaran pertinentes en el plazo de un mes a partir de dicha fecha.

(17) En respuesta a la carta de la Comisión, el 1 de abril de 1998 las autoridades italianas enviaron a ésta una nota en la que exponían los argumentos que se resumen en los puntos 17.1 a 17.4.

17.1. La política aeroportuaria de un Estado miembro es competencia de éste. Por consiguiente, y de conformidad con la Decisión 95/259/CE, cada Estado miembro es libre de designar el aeropuerto al que desea otorgar prioridad a la hora de desarrollar un sistema aeroportuario.

Partiendo de esta base, las autoridades italianas observan que la estructura actual del sistema aeroportuario de Milán no ofrece una capacidad suficiente para satisfacer la demanda de servicios de transporte que generan Milán y su región. El mantenimiento de esta estructura impediría al aeropuerto de Milán convertirse en un nudo de comunicación internacional, como prevé la política europea común de transportes. Por ello, la Comunidad incluyó el proyecto Malpensa 2000 en la lista de los proyectos prioritarios de la red transeuropea. Para que este proyecto llegue a buen fin, es preciso concentrar el tráfico aéreo en el aeropuerto de Malpensa. En este sentido, cabe señalar que el BEI aceptó financiar una parte del proyecto a condición de que la concentración del tráfico en el aeropuerto de Malpensa fuera efectiva en la fecha de entrada en servicio de sus estructuras prioritarias. Las autoridades italianas aprobaron, en consecuencia, los Decretos nºs 46-T y 70-T, con los que se persigue claramente dicha concentración. A resultas de lo anterior, Linate acogerá, en calidad de aeropuerto complementario de segunda clase, diversos tipos de tráfico específicos y seguirá constituyendo en el futuro un recurso muy útil del que se podrá disponer en caso de que se produjera una eventual insuficiencia de capacidad.

[1] DO L 322 de 25. 11. 1997, p. 44.

17.2. En cuanto al efecto discriminatorio de las normas italianas, las autoridades de este país consideran que con éstas no se incurre en discriminación alguna, por cuanto, con arreglo a la legislación comunitaria vigente, el acceso a la ruta Milán-Roma está abierto al conjunto de las compañías aéreas comunitarias. En la actualidad, son dos las compañías que explotan dicha ruta desde Linate (Alitalia y Air One) y dos las que lo hacen desde Malpensa (Alitalia y Meridiana).

La concentración del tráfico en Malpensa permitirá a todos los transportistas aéreos comunitarios el acceso desde este aeropuerto a la totalidad de los aeropuertos de la Comunidad, incluidos los italianos. Por consiguiente, tanto los derechos de cabotaje, como las libertades quinta, sexta y séptima podrán ejercerse sin restricción alguna desde el aeropuerto de Malpensa.

El hecho de que esta ruta sea la única que supera los umbrales establecidos por el Decreto nº 46-T tampoco entraña discriminación alguna.

17.2.1. El establecimiento de un umbral muy elevado responde a la intención de reservar el aeropuerto de Linate para las rutas aéreas con mayor intensidad de tráfico, fundamentalmente utilizadas por viajeros que realizan desplazamientos directos entre dos puntos y exigen una elevada frecuencia de servicio. Ese es precisamente el caso de la ruta en cuestión, que constituye la conexión aérea con mayor intensidad de tráfico de Italia y presenta el mayor porcentaje de pasajeros que realizan desplazamientos directos entre dos ciudades por motivos profesionales. El volumen de tráfico de dicha ruta supera ampliamente al de las restantes conexiones aéreas con origen en Milán, lo que justifica que reciba un tratamiento específico. Además, la ruta Milán-Roma no desempeña una función de encaminamiento del tráfico hacia el centro de operaciones de Alitalia en Roma-Fiumicino, como prueba el hecho de que los vuelos se realicen a lo largo de toda la jornada y no sólo en función del horario de los pocos vuelos de largo recorrido que Alitalia efectúa desde ese aeropuerto.

17.2.2. No es posible determinar el efecto discriminatorio sobre la base de la situación actual. Alitalia tiene una clara política de desarrollo de Malpensa como centro de operaciones, lo que permitirá a esta y a otras compañías ofrecer nuevos servicios aéreos con origen en Milán, aún no existentes en la actualidad. La explotación de tales servicios se hará desde el aeropuerto de Malpensa, gracias a lo cual los pasajeros podrán desplazarse a su destino final sin tener que pasar obligatoriamente por otros aeropuertos principales de la Comunidad.

17.2.3. En cualquier caso, Malpensa resulta más práctico que Linate para los usuarios. La adaptación de las infraestructuras de acceso progresa conforme al calendario anunciado por las autoridades italianas. Por otra parte, siempre se ha aceptado que la condición previa para la transferencia sería la construcción de la carretera nacional SS336 (que conecta la terminal actual con la nueva terminal), que estará finalizada para el 25 de octubre de 1998. La red vial ya existente está a la altura del volumen de tráfico que deberá transferirse a Malpensa. En este sentido, es preciso tomar en consideración toda la zona de captación de Malpensa y no sólo la ciudad de Milán. De hecho, el número de pasajeros para los que la situación geográfica de Malpensa resulta más conveniente que la de Linate equivale más o menos al de los que se encuentran en la situación inversa. Por lo que se refiere al problema del coste excesivo de los desplazamientos en taxi, la Región de Lombardía ha propuesto la adopción de un régimen de tarifas establecidas a unos niveles aceptables.

17.3. Por lo que se refiere al principio de proporcionalidad, las autoridades italianas consideran que las normas de distribución del tráfico son necesarias para lograr el objetivo de creación de un centro de operaciones en Malpensa, conservando Linate como aeropuerto complementario.

Los elevados umbrales establecidos permitirán reservar Linate exclusivamente para las rutas cuyo volumen de tráfico justifique la realización de vuelos tanto desde este aeropuerto como desde el de Malpensa. En realidad, Linate se utilizará para rutas caracterizadas por un tráfico fundamentalmente directo, en las que sea preciso

satisfacer la demanda de pasajeros que realizan desplazamientos profesionales o viajes de ida y vuelta muy frecuentes. La infrautilización de Linate quedará justificada a fin de lograr el objetivo de establecer un centro de operaciones en Malpensa. Para ello, será necesario integrar el mayor número posible de vuelos de recorrido corto y medio con vuelos de largo recorrido, a fin de garantizar el encaminamiento efectivo hacia Malpensa de pasajeros procedentes de diversos puntos de la Comunidad (como, por ejemplo, Londres, Bruselas, Lisboa, Francfort, Copenhague, Roma, Palermo, Venecia, Pantelleria, etc.) De igual manera, seguirá existiendo la posibilidad de encaminar pasajeros procedentes de Roma, de Milán y de otros centros regionales de Italia hacia otros aeropuertos centrales de Europa.

Cualquier otro planteamiento equivaldría a establecer una discriminación en detrimento del centro de operaciones de Malpensa.

17.4. En cuanto al presunto incumplimiento de las condiciones impuestas por la Decisión 97/789/CE, las autoridades italianas consideran que se trata de un argumento vacuo, ya que la Comisión aprobó la Decisión con posterioridad a la adopción de las normas italianas y sin hacer ninguna referencia a las mismas.

V

(18) El 10 de mayo de 1998, la Comisión celebró una reunión con las compañías en la que éstas hicieron hincapié en la urgencia del asunto, ante la inminencia de la asignación de las franjas horarias correspondientes a los aeropuertos de Milán, en el marco de la CII Conferencia de la IATA sobre coordinación de horarios que se iba a celebrar en Montreal en junio de 1998.

(19) En dos reuniones celebradas en Bruselas los días 9 y 19 de junio de 1998 y mediante una carta de 25 de junio de 1998, la Comisión informó oficialmente a las autoridades italianas de su posición en este asunto a la luz de los elementos de que disponía, exponiendo sus dudas en cuanto a la compatibilidad de las normas italianas con el Reglamento (CEE) nº 2408/92. La Comisión señaló que de la aplicación de las normas italianas parecía derivarse una discriminación en favor de Alitalia. Asimismo señaló que, en cualquier caso, las normas no guardaban proporción con el objetivo perseguido. Ambas conclusiones se derivaban en particular del grado de adecuación existente entre el estado de disponibilidad previsto de las infraestructuras de acceso a Malpensa y el volumen de tráfico que ha de transferirse hacia ese aeropuerto. Sobre la base de estas consideraciones, se invitó a las autoridades italianas a modificar las normas, a fin de garantizar su entera compatibilidad con el Derecho comunitario.

(20) Las autoridades italianas informaron a la Comisión, mediante cartas fechadas los días 2 y 15 de julio de 1998, de que no contemplaban tomar en consideración ninguna modificación de las normas y formularon las observaciones que se exponen en los puntos 20.1 a 20.4.

20.1. Las autoridades italianas volvieron a insistir en que los criterios establecidos por el Decreto nº 46-T en cuanto a la distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán no entrañan discriminación alguna en beneficio de Alitalia. Sin embargo, y al objeto de dar a la Comisión mayores garantías a este respecto, las autoridades italianas se declararon dispuestas a estudiar la imposición de una serie de condiciones para la explotación de la ruta Milán-Roma desde el aeropuerto de Linate que impedirían de hecho el encaminamiento de pasajeros hacia el centro de operaciones de Alitalia en Roma-Fiumicino. En este sentido, la explotación de la ruta sólo podría efectuarse mediante servicios de puente aéreo, sin facturación de equipajes y sin posibilidad de emitir en Linate tarjetas de embarque para abordar un vuelo de conexión en Roma-Fiumicino.

20.2. Los criterios establecidos por el Decreto nº 46-T fueron comunicados a la Comisión con ocasión de las distintas reuniones del «grupo Christophersen», encargado del seguimiento del proyecto, entre 1994 y 1997. Por aquel entonces, la Comisión no planteó objeciones en cuanto a la compatibilidad de los criterios con el Derecho comunitario. Por lo demás, siempre se ha mantenido informada a la Comisión sobre los distintos plazos de realización previstos para las obras de infraestructuras de acceso.

20.3. En las mencionadas reuniones, las dos únicas infraestructuras de acceso calificadas de «mínimas, pero suficientes» para garantizar la transferencia de tráfico a Malpensa fueron la carretera nacional SS336 y la autopista A8 modernizada. Además, siempre se ha informado a la Comisión sobre el calendario de ejecución de las distintas obras relativas a las infraestructuras de acceso al aeropuerto.

20.4. La postura expresada por la Comisión pone en peligro la instalación de un centro de operaciones completamente viable y operativo en Malpensa. Con ello, queda amenazada la viabilidad de un proyecto de interés común que figura entre los proyectos prioritarios de la Red Transeuropea.

(21) Durante una última reunión celebrada en Bruselas el 24 de julio de 1998, las autoridades italianas proporcionaron a la Comisión datos actualizados sobre el avance de las obras de adaptación de las infraestructuras de acceso al aeropuerto de Malpensa. La Comisión notificó a las autoridades italianas que no consideraba válida la solución de imponer una serie de condiciones de puente aéreo a los servicios explotados en la línea Milán (Linate)-Roma (Fiumicino). Estas condiciones, que en todo caso no forman parte de las normas de distribución del tráfico a las que se refiere la presente Decisión, no eliminarían la posibilidad de alimentar el centro de operaciones de Fiumicino. Aun si pudieran adoptarse contra la probable oposición de los usuarios y de las compañías, sería muy difícil aplicar en la práctica una prohibición de facturación de equipaje y aún más de facturación de equipaje para los vuelos de conexión y no impediría la transferencia de pasajeros que viajaran únicamente con equipaje de mano. En cualquier caso, con ello no se solucionaría el problema de la falta de proporcionalidad entre las normas de distribución y su objetivo.

APRECIACIÓN JURÍDICA

VI

(22) La Comisión cuenta, en lo que se refiere a la distribución del tráfico entre los aeropuertos de un sistema aeroportuario, con las competencias que le otorga el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, que dispone lo siguiente:

«A petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, la Comisión estudiará la aplicación de los apartados 1 y 2 y, en el plazo del mes siguiente a la recepción de la petición y previa consulta con el Comité a que se refiere el artículo 11, decidirá si dicho Estado miembro puede seguir aplicando la medida (. . .)».

(23) Habida cuenta de la denuncia efectuada por las compañías, la Comisión estima necesario ejercer sus competencias, al objeto de determinar si Italia puede aplicar las normas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán establecidas en virtud de los Decretos nºs 46-T y 70-T, conforme a las cuales, a partir del 25 de octubre de 1998 todos los servicios de transporte aéreo se efectuarán desde el aeropuerto de Malpensa, con excepción de los servicios que superen determinados umbrales mínimos y estén por ello autorizados a seguir haciendo uso del aeropuerto de Linate [1]. La Comisión actúa por iniciativa propia, conforme a lo previsto explícitamente en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, y no limita en modo alguno su estudio a las reclamaciones presentadas por las compañías, ni a la situación en que éstas se encuentran.

(24) A este respecto, el hecho de que los servicios de la Comisión no se pronunciaran sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de las normas italianas objeto de reclamación en las reuniones celebradas en el marco del grupo Christophersen, no prejuzga en modo alguno la posición oficial que, la Comisión pueda adoptar sobre este extremo. La Comisión recuerda que el objeto de dichas reuniones, en las que en todo caso participaron otras personas además de los representantes de sus servicios, era el seguimiento general del proyecto Malpensa 2000 y no el estudio pormenorizado de la compatibilidad de las normas

[1] Aunque es posible el acceso al aeropuerto de Bérgamo, la lejanía de este aeropuerto y la falta de infraestructuras técnicas y de un acceso adecuados hacen de él una alternativa aún menos interesante que la de Linate.

italianas con el Derecho comunitario. Además, ya entonces los servicios de la Comisión hicieron hincapié en la necesidad de disponer de infraestructuras de acceso adecuadas y en servicio a la hora de efectuar la transferencia. Además, no se consultó a la Comisión sobre su calendario de aplicación. En estas circunstancias, las autoridades italianas no podían tener expectativas legítimas de que la Comisión considerase compatible con el derecho comunitario las normas italianas que son ahora objeto de reclamación. En cualquier caso, lo que se pone en duda es, concretamente, la aplicación de las normas italianas, en la medida en que las vías de superficie que dan acceso a Malpensa sean inadecuadas.

VII

(25) El principio de libre prestación de servicios aéreos en la Comunidad establecido en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2408/92 autoriza a las compañías comunitarias a explotar sus servicios en cualquier aeropuerto que forme parte de un sistema aeroportuario en función de sus propios criterios comerciales. En otras palabras, el libre acceso al mercado implica generalmente el derecho a elegir entre los distintos aeropuertos de un sistema aeroportuario. La Comisión considera que este derecho es un elemento esencial del proceso de liberalización dado que, en la mayoría de los casos, no todos los aeropuertos que forman parte de un sistema aeroportuario resultan igualmente atractivos desde el punto de vista económico, tal como consta en las Decisiones 93/347/CEE y 95/259/CE [1].

(26) Sin embargo, los Estados miembros pueden limitar esta libertad, en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, que dice textualmente:

«El presente Reglamento no afectará al derecho de un Estado miembro a regular, sin que exista discriminación basada en la nacionalidad o identidad de la compañía aérea, la distribución del tráfico entre los aeropuertos en el interior de un sistema aeroportuario.».

(27) Como la Comisión ya indicó en sus Decisiones 95/259/CE y 94/290/CE [2], toda restricción adoptada al amparo de la disposición arriba mencionada debe ser compatible con los principios expuestos en los puntos 27.1 y 27.2 siguientes.

27.1. El principio de no discriminación, expresamente formulado en el apartado 1 del artículo 8.

Conforme a este principio, no sólo está prohibida cualquier forma de discriminación basada en la nacionalidad de la compañía aérea, en cumplimiento del artículo 6 del Tratado, sino también cualquier tipo de discriminación basada en la identidad de la compañía. Al aprobar el Reglamento (CEE) nº 2408/92, el Consejo consideró que, habida cuenta de la estructura del transporte aéreo comunitario, la ausencia. de discriminación de las compañías por causa de nacionalidad no era suficiente para mantener el buen funcionamiento del mercado interior en el ámbito del transporte aéreo civil y garantizar el respeto del principio de libre acceso al mercado establecido en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento. En consecuencia, el Consejo incorporó un segundo elemento de no discriminación basada en la identidad de las compañías, al que se refirió expresamente el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas en el asunto Air Inter [3].

27.2. Los principios generales por los que se rige la libre prestación de servicios, conforme a lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [4]. Al aprobar el Reglamento (CEE) nº 2408/92, el Consejo estableció, en virtud del apartado 2 del artículo 84 del Tratado CE, las modalidades de aplicación en el sector del transporte aéreo de los principios establecidos en los artículos 59 y

(1) Páginas 54-55 y 30 respectivamente.
(2) Páginas 30-31 y 28-31 respectivamente.
(3) Asunto T-260/94, Air Inter contra Comisión, Rec. 1997, p. II-997, considerando 112.
(4) Véase en particular la sentencia de 25 de julio de 1991 en el asunto C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Rec. 1991, p. I-4007, considerandos 10 a 15.

62 del Tratado, armonizando con ello todos los aspectos relativos al acceso al mercado de las compañías titulares de una licencia de explotación comunitaria. Por lo tanto, para interpretar las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2408/92 es necesario remitirse directamente a dichos principios, que fueron objeto, por otra parte, de una Comunicación de la Comisión [1] en la que se interpretan las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2408/92.

Los principios por los que se rige la libre prestación de servicios van más allá de la mera prohibición de cualquier discriminación por causa de nacionalidad o de identidad de las compañías. Aunque las medidas nacionales por las que se limita esta libertad se apliquen sin incurrir en discriminación, serán inaceptables siempre que no estén justificadas por exigencias imperiosas de interés público o cuando sea posible alcanzar un resultado idéntico mediante la aplicación de normas menos restrictivas en aplicación del principio de proporcionalidad.

VIII

(28) En el caso que nos ocupa, la comprobación que efectúa la Comisión por propia iniciativa de la compatibilidad de las normas italianas con el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92 implica el análisis de la compatibilidad de dichas normas con los principios de no discriminación y de proporcionalidad.

El principio de no discriminación

(29) La Comisión considera que los criterios establecidos por el Decreto nº 46-T, basados en el volumen de tráfico, son de carácter objetivo y no hacen distinción alguna entre las compañías sobre la base de la nacionalidad o la identidad de éstas, en la medida en que se aplican de igual modo a todas las compañías aéreas comunitarias. El mero hecho de que la ruta Milán-Roma sea la única que responde a estos criterios no parece implicar en sí una discriminación en el sentido de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, habida cuenta de que la ruta en cuestión está abierta a todo transportista comunitario sin restricción alguna.

(30) Sin embargo, como señaló la Comisión en su Decisión 95/259/CE [2], el principio de no discriminación establecido en el apartado 1 del artículo 8 excluye también cualquier medida que, a pesar de no hacer ninguna referencia explícita a la nacionalidad o la identidad de la compañía aérea, entrañe en la práctica —aunque sea indirectamente— un efecto discriminatorio.

(31) Para determinar si los criterios establecidos en el Decreto nº 46-T entrañan en la práctica un efecto discriminatorio, es necesario analizar las consecuencias de su aplicación a partir de la fecha en la que entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el Decreto nº 70-T, esto es, el 25 de octubre de 1998.

(32) A este respecto, la Comisión comprueba que la explotación de redes radiales se ha convertido en una característica que comparten las compañías aéreas comunitarias. Dichas redes cuentan con un centro de operaciones que, debido a la antigua fragmentación de la Comunidad en diversos mercados de acceso restringido y a las limitaciones reglamentarias que pesan sobre la prestación de servicios aéreos entre la Comunidad y los países ajenos al EEE, siempre se encuentra situado en el territorio del Estado miembro de establecimiento de la compañía aérea de que se trate. En la actualidad, las principales compañías que explotan redes de estas características son Air France (París-Charles de Gaulle), Alitalia (Roma-Fiumicino), British Airways (Londres-Heathrow y Londres-Gatwick), Iberia (Madrid-Barajas), Lufthansa (Francfort), KLM (Amsterdam-Schipol), Sabena (Bruselas) y SAS (Copenhague-Karlstrup). Los sistemas radiales dotados de un centro de operaciones permiten a las compañías lograr una cobertura completa del mercado comunitario de transporte aéreo, mediante la prestación de servicios entre dos aeropuertos comunitarios cualesquiera a través de dicho centro y sin tener que efectuar las inversiones que exigen los servicios directos. De igual manera, estos sistemas también permiten la prestación de servicios entre cualquier aeropuerto comunitario conectado con el centro de operaciones y aeropuertos situados en terceros países, lo que constituye una alternativa a las prohibiciones de prestación de servicios directos que puedan existir en los acuerdos bilaterales celebrados entre Estados miembros y terceros países.

(33) A pesar de que los sistemas radiales de este tipo han supuesto un aumento de la competencia entre las compañías antes mencionadas, su estructura no siempre les permite

[1] DO C 334 de 9. 12. 1993, p. 3.
[2] Página 32.

competir en determinadas rutas. Cabe señalar en este sentido que los servicios directos y los servicios indirectos no son por lo general intercambiables, debido a las grandes diferencias en la duración del desplazamiento, la calidad de servicio (una escala con cambio de aparato es menos interesante para el usuario que un vuelo directo) y el precio (la tarificación de los servicios indirectos se sitúa a un nivel inferior que la de los vuelos directos). Por estas razones, la competencia que cabe establecer entre servicios directos y servicios indirectos dentro de una misma ruta es limitada. A la inversa, las conexiones indirectas a través de los aeropuertos que sirven de centros de operaciones son casi siempre sustituibles. A este respecto, es necesario tener en cuenta la localización geográfica de dichos aeropuertos, en particular cuándo el lugar de destino se encuentra en Europa.

(34) En el caso que nos ocupa, los datos de que dispone la Comisión indican que, en la actualidad, la prestación de servicios aéreos desde Milán con destino a aeropuertos situados principalmente en países ajenos al EEE (Los Ángeles, Dubai, Río de Janeiro, etc.) es objeto de competencia entre Alitalia, que efectúa los vuelos a través del centro de operaciones de Roma-Fiumicino, y las demás compañías comunitarias, que se sirven para ello de sus centros de operaciones respectivos ([1]). Por consiguiente, la Comisión no puede aceptar el argumento utilizado por las autoridades italianas de que la ruta Milán-Roma no desempeña una función de encaminamiento de pasaje hacia el centro de operaciones con que cuenta Alitalia en Roma-Fiumicino ([2]).

(35) La Comisión no cree que la intención de Alitalia de convertir progresivamente el aeropuerto de Malpensa en centro de operaciones a partir del 25 de octubre de 1998 vaya a poner fin a esta situación. Es cierto que la creciente oferta de servicios directos de Alitalia a partir del aeropuerto de Malpensa reducirá sin duda el número de pasajeros que utilizarán servicios indirectos ([3]). No obstante, parece evidente que las operaciones de Alitalia se reparten y seguirán repartiéndose entre dos centros: Roma-Fiumicino y Milán-Malpensa. Este era uno de los principios del plan de reestructuración de Alitalia que comunicaron las autoridades italianas a la Comisión con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. En la Decisión 97/789/CE se afirmaba que las autoridades italianas habían insistido en la validez económica y financiera de una estrategia basada en una red aeroportuaria con dos centros de operaciones; aseguraban que Roma-Fiumicino debía considerarse «la terminal mediterránea pero que mantenía una gran vocación intercontinental». Además, la estrategia en materia de centros de operaciones estaba en la base de la alianza con KLM. Aunque el proyecto de programa para el invierno 1998/99 prevé un aumento considerable de los vuelos con destinos exteriores al EEE a partir de Malpensa en detrimento de Roma, varios destinos seguirán explotándose únicamente desde Roma y un número aún mayor de ellos alternará entre Roma y Malpensa (por ejemplo, ciertos días de la semana desde uno de estos aeropuertos y otros desde el otro).

([1]) En 1997, 846 100 pasajeros efectuaron un viaje en avión desde Milán con escala en Amsterdam, Francfort, París, Londres, Madrid o Roma (21,4 % eligieron hacerlo vía Roma, 21,4 % vía Londres, 17,4 % vía Francfort y 15,1 % vía Amsterdam). De estos pasajeros:
— 73 399 viajaron a un aeropuerto europeo fuera de Italia (27,3 % lo hicieron vía Francfort, 24,4 % vía Amsterdam, 21,3 % vía Londres y 13,5 % vía Roma),
— 169 626 viajaron a un aeropuerto de América del Norte (33,4 % lo hicieron vía Londres, 25,7 % vía Amsterdam, 13,4 % vía Roma y 11 % vía París),
— 130 552 viajaron a un aeropuerto de América del Sur (41 % lo hicieron vía Madrid, 22 % vía Roma, 16 % vía Amsterdam y 7,8 % vía París),
— 255 998 viajaron a un aeropuerto de Extremo Oriente (32,2 % lo hicieron vía Londres, 22,2 % vía Francfort, 18,3 % vía Roma y 15,2 % vía Amsterdam),
— 71 282 viajaron a un aeropuerto de África (65 % lo hicieron vía Roma, 12 % vía París, 10 % vía Francfort y 6,7 % vía Londres).

([2]) En 1997, el 16,4 % de los pasajeros que viajaron desde Milán a Roma-Fiumicino embarcaron a continuación en un vuelo de conexión con origen en dicho aeropuerto. De los 207 750 pasajeros que representa ese porcentaje, sólo un 15 % siguió viaje hacia un destino nacional o europeo, mientras que el 85 % restante embarcó en un vuelo intercontinental. Estos pasajeros generaron unos ingresos proporcionalmente superiores por el segmento de largo recorrido.

([3]) Sin embargo, aun cuando Alitalia ofrezca vuelos directos hacia un destino determinado sólo desde Malpensa, los pasajeros más sensibles a los precios podrán seguir prefiriendo utilizar servicios de conexión a través de otros centros. La facilidad de acceso a Linate puede incitar a tales pasajeros a volar de Linate a Roma para conectar, por ejemplo, con vuelos de otra compañía aérea más baratos que el vuelo directo de Alitalia, en lugar de volar desde Malpensa a un centro de operaciones de la Comunidad.

Además, aun partiendo de la base de que el proyecto de programa de Alitalia sea definitivo, no háy indicaciones sobre el desarrollo relativo de Malpensa y de los servicios basados en Roma en las próximos temporadas; teniendo en cuenta el aumento de actividad en Malpensa, es poco probable que Fiumicino deje de ser utilizado como centro de operaciones y es muy posible que aumente su importancia a medida que aumente la saturación en Malpensa.

Por consiguiente, es obvio que Alitalia sigue dependiendo en gran medida de su centro de operaciones de Roma, al que podrá seguir volando desde Linate, mientras que otras compañías comunitarias no italianas no podrán seguir ofreciendo vuelos a sus centros de operaciones desde ese aeropuerto, ya que tendrán que explotar sus servicios desde Malpensa.

(36) El hecho de que, con arreglo a las normas italianas, la línea Milán-Roma siga explotándose desde el aeropuerto de Linate implica que, a partir del 25 de octubre de 1998, Alitalia será la única compañía comunitaria que podrá acceder desde Milán a su propio centro de operaciones (Roma-Fiumicino) tanto desde el aeropuerto de Linate como desde el de Malpensa. Todos las demás compañías comunitarias previamente mencionadas deberán hacer uso del aeropuerto de Malpensa para tener acceso a sus centros de operaciones respectivos.

(37) El aeropuerto de Linate se encuentra situado a 10 km al sudeste del centro de Milán. La mayoría de los aeropuertos comunitarios situados en ciudades de un tamaño similar o superior no están tan cerca del centro. Gracias a esta situación privilegiada, el aeropuerto es accesible tanto desde la red de infraestructuras de transporte que conecta las principales regiones de la Italia septentrional con la ciudad de Milán, como desde la red de infraestructuras de transporte de la propia ciudad. Existe una completa red de autopistas que conecta Milán con Turín, Bérgamo y Venecia (A4), Varese (A8), Génova (A7) y Bolonia (A1). Dicha red finaliza en dos cinturones de circunvalación (interior y exterior). El cinturón interior conduce directamente al aeropuerto de Linate, de modo que éste resulta fácilmente accesible tanto desde la cuenca del norte de Italia como desde la ciudad de Milán. La corta distancia desde Linate al centro de la ciudad hace innecesaria una conexión ferroviaria.

(38) El aeropuerto de Malpensa se encuentra situado a 53 km al noroeste del centro de Milán. Ningún otro aeropuerto comunitario situado en una ciudad de un tamaño similar o superior está tan alejado del centro. Debido a su localización, sólo es parcialmente accesible tanto desde la red de infraestructuras de transporte que conecta las regiones del norte de Italia con la ciudad de Milán, como desde la red de infraestructuras de transporte de la propia ciudad. En realidad, la autopista A8 (Milán-Varese) es la única que ofrece acceso al aeropuerto. Con todo, dicho acceso no es directo, sino que debe hacerse a través de la carretera nacional SS336. Por el momento, no existe conexión directa alguna con las demás autopistas que pasan por Milán. Además, a pesar de la gran distancia que separa el aeropuerto de Milán, hasta la fecha no existe ninguna conexión ferroviaria.

(39) En consecuencia, es evidente que, hoy por hoy, las condiciones de acceso al aeropuerto de Malpensa y al aeropuerto de Linate no son comparables y que, por lo tanto, ambos aeropuertos no resultan igualmente atractivos.

(40) Después del 25 de octubre de 1998, la situación no sólo se mantendrá sin cambios, sino que podría incluso empeorar, en la medida en que no estarán finalizadas unas infraestructuras de acceso que se consideran indispensables para la transferencia de tráfico. En la reunión de seguimiento del proyecto Malpensa 2000 celebrada por el grupo Christophersen el 27 de octubre de 1997, éste había señalado las necesidades en materia de infraestructuras que se detallan en los puntos 40.1, 40.2 y 40.3.

40.1. Prolongación de la carretera nacional SS336.

En la actualidad, la carretera nacional SS336, que conecta la autopista A8 con el aeropuerto, finaliza en la terminal norte y no llega hasta la nueva terminal.

40.2. Mejora de la autopista A8.

En la actualidad, esta autopista ya sufre una elevada saturación. La situación empeorará cuando se produzca la trasferencia prevista por las normas de distribución del tráfico objeto de recurso. Para incrementar la capacidad de la autopista, son necesarias las siguientes obras de modernización:

— construcción de un carril adicional en cada sentido,

— construcción de un carril de parada de emergencia,

— incremento de la capacidad en el peaje.

40.3. Entrada en servicio de una conexión ferroviaria directa desde Milán al aeropuerto.

(41) De acuerdo con los datos proporcionados por las autoridades italianas, la prolongación de la SS336 debería estar finalizada para el 25 de octubre de 1998. Sin embargo, las obras de modernización de la A8 no estarán terminadas hasta diciembre de 2000 (por el momento, sólo se ha construido el carril adicional), mientras que la entrada en servicio de la conexión ferroviaria probablemente se demore hasta mayo de 1999. El servicio ferroviario ofrecerá una frecuencia provisional de dos trenes cada hora (39 minutos de viaje); la línea no será completamente operativa hasta 2001, con la entrada en servicio del «Malpensa Express» (cuatro trenes cada hora - 30 minutos de viaje). Oficialmente, las autoridades italianas no han ofrecido garantías en cuanto al cumplimiento de este calendario.

(42) Por todo lo anterior, la capacidad de las infraestructuras de acceso con que contará el aeropuerto de Malpensa a partir del 25 de octubre de 1998 será insuficiente para el volumen de tráfico que deberá absorber el aeropuerto como consecuencia tanto de la transferencia de tráfico de Linate como del crecimiento del mercado. Según los datos de que dispone la Comisión, es probable que esta situación persista por lo menos hasta diciembre de 2000, fecha para la cual está prevista la finalización de todas las infraestructuras de transporte antes mencionadas.

(43) Además, tras la finalización de las obras en cuestión, las infraestructuras disponibles no compensarán necesariamente la desventaja que constituye la localización geográfica de este aeropuerto en comparación con el de Linate. A este respecto, habrá que tener en cuenta tanto la disponibilidad de diversas modalidades de transporte, como la calidad de éstas.

(44) Habida cuenta de las distintas condiciones de acceso que ofrecen ambos aeropuertos, la Comisión considera que éstos no ofrecerán el mismo atractivo hasta que las infraestructuras de acceso a Malpensa compensen la desventaja que representa la localización geográfica de este aeropuerto en comparación con el de Linate.

(45) En vista de lo anterior y teniendo en cuenta la competencia que existe entre Alitalia y otras compañías comunitarias, los criterios establecidos por el Decreto nº 46-T, en virtud de los cuales la compañía Alitalia será la única autorizada a efectuar servicios con destino a su centro de operaciones de Roma-Fiumicino desde el aeropuerto de Linate, mientras que las demás compañías comunitarias se verán obligadas a volar a sus respectivos centros de operaciones desde el aeropuerto de Malpensa, supondrán una ventaja competitiva a favor de Alitalia. Dicha ventaja persistirá mientras las infraestructuras de acceso al aeropuerto de Malpensa no sean suficientes para vencer la actual reticencia de los consumidores a utilizar este aeropuerto.

(46) Por lo tanto, la Comisión considera que el hecho de aplicar los criterios establecidos por el Decreto nº 46-T a partir del 25 de octubre de 1998, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto nº 70-T, producirá, en la práctica, efectos discriminatorios favorables a Alitalia. En consecuencia, la aplicación de los criterios establecidos por el Decreto nº 46-T a partir del 25 de octubre de 1998, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto nº 70-T, resulta incompatible con el principio de no discriminación formulado en el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92.

El principio de proporcionalidad

(47) El proyecto Malpensa 2000 tiene por objeto ampliar y mejorar las instalaciones existentes en ese aeropuerto, a fin de establecer en el mismo un centro de operaciones completamente operativo y viable. Las normas italianas persiguen la consecución de ese objetivo

mediante el desplazamiento del aeropuerto de Linate al de Malpensa de un volumen de tráfico suficiente para garantizar la viabilidad del centro de operaciones. El apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92 reconoce expresamente la legitimidad de llevar adelante una política aeroportuaria activa, siempre que ésta respete los principios generales del Derecho comunitario y, en particular, las disposiciones del tercer paquete de medidas de liberalización del transporte aéreo (véase la Decisión 95/259/CE, p. 31).

(48) Con arreglo a las normas italianas, las compañías ya no estarán autorizadas a elegir el aeropuerto de Linate para la explotación de rutas que no cumplan los umbrales establecidos. En la práctica, esta restricción afectará a todas las rutas con excepción de la línea Milán-Roma. Por consiguiente, las normas en cuestión constituirán una restricción de la libertad de prestación de servicios aéreos comunitarios con origen y destino en Milán. Aunque esas normas no se consideraran discriminatorias, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase en particular la precitada sentencia de 25 de julio de 1991) «la aplicación de las normativas nacionales a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros debe ser apropiada para garantizar la realización del objetivo que se proponen y no ir más allá de lo necesario para su consecución. En otras palabras, es preciso que no pueda conseguirse el mismo resultado mediante normas menos rigurosas» (considerando 15 de la sentencia).

(49) A este respecto, la Comisión comprueba que no se ha demostrado que la creación de un centro de operaciones viable y el éxito del proyecto de Redes Transeuropeas de Transporte haga necesarias medidas tan rigurosas. Los factores que se exponen en los puntos 49.1 y 49.2 parecen probar lo contrario.

49.1. La viabilidad operativa del proyecto Malpensa 2000 (incluida la explotación de todos los vuelos en el calendario previsto y la condición previa del acceso normal de los pasajeros a ese aeropuerto) no exige que la transferencia del volumen de tráfico de un aeropuerto a otro esté finalizada el 25 de octubre de 1998, tal como prevén las normas italianas. La aplicación de los criterios establecidos por estas normas provocará la transferencia de un volumen de tráfico estimado en 11,7 millones de pasajeros, tras lo que Linate se quedará con sólo 2,5 millones de pasajeros.

La viabilidad operativa del centro de operaciones de Malpensa requiere la transferencia de un volumen de tráfico compatible con la capacidad de las instalaciones del aeropuerto y de las infraestructuras de acceso al mismo. En caso contrario, el éxito del desarrollo y la utilización futura del aeropuerto de Malpensa como centro de operaciones comunitario podría verse comprometido. Como ya se ha señalado, las infraestructuras de acceso necesarias no estarán finalizadas para el 25 de octubre de 1998, lo que significa que en dicha fecha la capacidad de dichas infraestructuras será insuficiente para absorber el volumen de tráfico que debe transferirse. Parece que esta situación de insuficiencia no se resolverá como mínimo hasta diciembre de 2000 —fecha en la que deberán haber finalizado las obras de mejora de la autopista A8 y estará en servicio una conexión ferroviaria provisional— o hasta una fecha posterior, siempre que el volumen de tráfico del aeropuerto en ese momento no haga necesarias nuevas mejoras de las infraestructuras de acceso.

49.2. El plan de financiación del proyecto Malpensa 2000 no requiere que la transferencia de tráfico del aeropuerto de Linate al de Malpensa sea efectiva el 25 de octubre de 1998. De hecho, conforme a los términos del contrato de financiación del proyecto celebrado entre el BEI y SEA, el plazo para la realización de dicha transferencia es el 31 de diciembre de 2000.

(50) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que la creación de un centro de operaciones completamente viable y operativo no hace necesaria la transferencia de un volumen de tráfico equivalente a 11,7 millones de pasajeros con efecto a partir del 25 de octubre de 1998. La consecución de dicho objetivo aconsejaría más bien retrasar la transferencia o efectuarla progresivamente a partir de la fecha mencionada. Con ello, también se limitarían las consecuencias para la libertad de prestación de servicios aéreos con origen y destino en Milán. Por lo tanto, las normas italianas no son indispensables para garantizar la consecución del objetivo perseguido por las autoridades italianas y bastarían otras medidas menos restrictivas de la libertad de prestación de servicios aéreos.

(51) Por último, las autoridades italianas justificaron también la imposición de umbrales de tráfico muy elevados para poder mantenerse en Linate, indicando que sólo el cumplimiento de tales niveles podría justificar que las compañías operaran tanto en Malpensa como en Linate y que esto afectaría a las rutas en que el tráfico es predominantemente de desplazamientos directos de un punto a otro.

En realidad, si uno de los objetivos del Decreto nº 46-T consistía en mantener en Linate rutas en que el tráfico es predominantemente de «punto a punto» (lo que parece ser la intención, ya que el duodécimo considerando se refiere «en particular» a los vuelos entre Milán y Roma), no puede considerarse que sus disposiciones sean adecuadas para la realización de este objetivo, por cuanto impone restricciones en todas las rutas diferentes de Milán-Roma, excluyendo todas ellas de Linate.

Además, la imposición de restricciones que darán lugar a una reducción inmediata y drástica de las actividades de Linate, que pasará de 14,2 millones de pasajeros en 1997 a 2,5 millones cuando entren en vigor las nuevas medidas, no parece constituir la forma adecuada de alcanzar el objetivo expuesto en el undécimo considerando del preámbulo del Decreto de que el aeropuerto de Linate se mantenga en servicio.

(52) Por consiguiente, la Comisión considera que las normas de distribución del tráfico establecidas por los Decretos nºs 46-T y 70-T no son compatibles con el principio de proporcionalidad.

Conclusión

(53) En conclusión, la Comisión considera que las normas de distribución del tráfico establecidas por los Decretos nºs 46-T y 70-T no son compatibles con las disposiciones del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, en la medida en que su aplicación constituye una violación de los principios de no discriminación y proporcionalidad. Por consiguiente, estima oportuno decidir, en aplicación del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, que Italia no puede aplicar dichas normas.

(54) La presente Decisión no cuestiona en modo alguno el derecho de las autoridades italianas a aplicar una política aeroportuaria activa y, más concretamente, a llevar adelante el objetivo de establecer un centro de operaciones completamente viable y operativo en el aeropuerto de Malpensa. Sin embargo, las normas de distribución del tráfico necesarias para lograr dicho objetivo deberán ajustarse a los principios generales del Derecho comunitario, conforme a lo expuesto más arriba.

(55) La presente Decisión tampoco cuestiona el interés general del proyecto Malpensa 2000, clasificado como prioritario en el marco de las Redes Transeuropeas. A este respecto, la Comisión recuerda que las actuaciones de los Estados miembros en apoyo de proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas de Transporte, o destinadas a crear las condiciones necesarias para la realización de los objetivos de tales proyectos han de ser plenamente compatibles con el Derecho comunitario,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Italia no podrá aplicar las normas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán establecidas por el Decreto nº 46-T de 5 de julio de 1996 y el Decreto nº 70-T de 13 de octubre de 1997.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 16 de septiembre de 1998.

Por la Comisión
Neil KINNOCK
Miembro de la Comisión