DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 27 de abril de 1999

relativa a la aplicación del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE del Consejo al aeropuerto de Berlín-Tegel (Berliner Flughafen GmbH)

[notificada con el número C(1999) 1066]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(1999/316/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Vista la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad [1] y, en particular, el apartado 5 de su artículo 9,

Vista la solicitud de aprobación de la decisión de las autoridades alemanas de 26 de enero de 1999 y previa consulta a dichas autoridades,

Previa consulta al Comité consultivo previsto en la Directiva 96/67/CE,

Considerando lo que sigue:

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN NOTIFICADA POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

1. *Notificación presentada por las autoridades alemanas*

(1) Por carta de 28 de enero de 1999, registrada por la Comisión el 29 de enero, las autoridades alemanas notificaron una solicitud de aprobación de la decisión del Gobierno de la República Federal de Alemania de 26 de enero de 1999 en la que se concedía al aeropuerto de Berlín-Tegel (Berliner Flughafen GmbH) una excepción en los términos siguientes:

— prohibir el ejercicio de la autoasistencia, y

— reservar al aeropuerto de Berlín-Tegel (Berliner Flughafen GmbH) la prestación de la asistencia a terceros

para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3 y 4 del anexo de la Directiva 96/67/CE (en lo sucesivo denominada «la Directiva») en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal y la aeronave, y en los puntos 5.4 y 5.6 de dicho anexo.

Esta excepción se concedía, con arreglo a las letras b) y d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, hasta el 31 de diciembre de 2000.

(2) La Comisión, en aplicación del apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, publicó un extracto de esta notificación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [2] el 6 de marzo de 1999 e invitó a las partes interesadas a comunicarle sus observaciones.

(3) De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 9 de la Directiva, la Comisión consultó al Gobierno alemán sobre el proyecto de dictamen de la misma el 22 y 24 de marzo de 1999.

Fundamento de la disposición de excepción

(4) Las normas generales de acceso al mercado de asistencia en tierra, definidas en los artículos 6 y 7 de la Directiva, sientan claramente el principio de la apertura lo más amplia posible para la mayoría de las categorías de servicios de asistencia. En el caso de un aeropuerto con un volumen de tráfico como el de Berlín-Tegel, la Directiva prevé el reconocimiento del derecho a la autoasistencia desde el 1 de enero de 1998 y la apertura del mercado de la asistencia a terceros desde el 1 de enero de 1999. Sin embargo, debido a la situación y a la misión particular de un aeropuerto y, en particular, a los problemas de seguridad, pero también de espacio y de capacidad, que pueden plantearse en algunas zonas de la mayoría de los aeropuertos, la Directiva no impone una apertura total del mercado sino que requiere un mínimo de apertura tanto en materia de autoasistencia como de asistencia a terceros para cuatro categorías de servicios que se desarrollan en la plataforma, es decir, en una zona especialmente sensible del aeropuerto. Estas categorías se refieren a las operaciones en pista, la asistencia de equipaje, la asistencia de combustible y lubricante así como a determinadas operaciones de asistencia de carga y correo.

(5) El artículo 9 de la Directiva también tuvo en cuenta el hecho de que, en ciertos casos, hay problemas graves de espacio y de capacidad que impiden la apertura del mercado en el grado previsto. En tales casos, pueden concederse excepciones con carácter temporal con el fin de dar al aeropuerto tiempo

[1] DO L 272 de 25.10.1996, p. 36.

[2] DO C 64 de 6.3.1999, p. 9-11.

suficiente para superar estas dificultades. Por tanto, estas excepciones no pueden ser sino de carácter excepcional y no tienen por objetivo conceder de forma general a los aeropuertos un período de adaptación adicional al ya previsto en el artículo 1 de la Directiva.

(6) Una excepción no puede concederse sino sobre la base de dificultades específicas de espacio y de capacidad. Fueron estos los criterios por los que las autoridades alemanas concedieron la excepción citada, de conformidad con el apartado 3 del Reglamento alemán «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» ([3]) que incorpora la Directiva 96/67/CE al Derecho nacional.

2. *Situación de la asistencia en el aeropuerto de Berlín-Tegel*

2.1. **Presentación del aeropuerto**

(7) Hasta 1990, Berlín-Tegel servía de aeropuerto para la parte oeste de la ciudad, Schönefeld era el aeropuerto de la parte este y Tempelhof estaba reservado principalmente a las operaciones militares. Con la reunificación, Tegel se ha convertido en el principal aeropuerto berlinés. No obstante, el crecimiento del tráfico previsto en Berlín de aproximadamente un 24 % entre 1996 y 2002 obliga no solamente, al menos en un primer tiempo, al mantenimiento de los tres aeropuertos con la reapertura de Tempelhof al tráfico civil, sino que entraña también dificultades de capacidad en el aeropuerto de Tegel, el que más demanda presenta por parte de los transportistas aéreos en razón de sus infraestructuras y de su situación próxima a la ciudad.

(8) El crecimiento de la demanda y las dificultades que se producen, especialmente por la utilización escasamente eficaz de la pista y de los períodos de transferencia demasiado largos resultantes, indujeron a la entidad gestora de los aeropuertos berlineses (BFG) y a sus socios a decidir la construcción del nuevo aeropuerto internacional de Brandemburgo en el emplazamiento actual de Schönefeld, el único capaz de responder a las limitaciones de espacio y a los requisitos en materia de medio ambiente. No obstante, a la espera de la construcción del nuevo aeropuerto, Tegel, que acogió en 1997 casi 9 millones de pasajeros, deberá absorber en breve la mayor parte del tráfico. En efecto, el cierre programado de Tempelhof en 2001-2002 obligará a Tegel a reabsorber una gran parte de dicho tráfico hasta el año 2007, fecha en que entrará en servicio el nuevo aeropuerto.

([3]) Boletín oficial del Estado alemán de 16 de diciembre de 1997, parte 1, nº 82, p. 2885.

2.2. **Situación de la asistencia en el aeropuerto**

(9) En el momento de la decisión de las autoridades alemanas, 54 de los 59 servicios de asistencia estaban ya abiertos a la competencia, esto es, el conjunto de la asistencia en la zona de la terminal y determinadas operaciones en pista como la asistencia de mayordomía y la asistencia de combustible y lubricante, lo cual permite en términos globales la intervención de 28 agentes. La excepción se refiere a determinados servicios en pista prestados únicamente después de 1998 por una filial de la sociedad BLAS *(Berlin Lufthansa Airport Services),* detentada mayoritariamente por el aeropuerto. Se trata de la asistencia de equipajes (punto 3 del anexo de la Directiva), de las operaciones de carga, descarga y transporte entre la aeronave y la terminal (punto 5.4), de la asistencia al arranque de la aeronave (punto 5.6), así como de las operaciones de asistencia de carga y correo (punto 4).

II. **DIFICULTADES INVOCADAS POR LAS AUTORIDADES ALEMANAS**

(10) La excepción concedida por el Gobierno alemán se basa principalmente en la imposibilidad de abrir el mercado a las operaciones de asistencia referidas en razón de la falta de espacio y de capacidad en la plataforma para la admisión de un segundo agente, aunque se trate de un usuario que desee practicar la autoasistencia.

1. *Dificultades de capacidad*

(11) La capacidad de Berlín-Tegel fue fijada en el momento de su construcción en 5,5 millones de pasajeros. No obstante, desde 1990, la entidad gestora del aeropuerto ha de hacer frente a un exceso de capacidad cercano al 60 % en razón del rápido crecimiento del número de pasajeros (8,4 millones) y de carga transportada (24 000 toneladas en 1996, lo cual equivale a un crecimiento del 80 % en diez años). Ante semejante evolución, el aeropuerto, que no tiene posibilidad alguna de extenderse más allá del recinto actual y cuya parte norte está reservada a uso militar, ha compensado parcialmente la falta de capacidad mediante la creación de nuevas posiciones, mostradores de facturación suplementarios, más salas de descanso y nuevas áreas de estacionamiento, hasta el punto de que hoy en día todo el espacio en reserva ha sido agotado y es imposible aumentar las actividades de asistencia en las infraestructuras existentes. El aeropuerto está al límite de su capacidad. Este límite, de unas 18 salidas y llegadas por hora en razón de las dificultades de asistencia, es superado varias veces al día. Las previsiones de tráfico reflejan además un aumento del número de movimientos anuales de 118 000 en 1996 a 125 000 para el año 2000. Al mismo tiempo, el número de pasajeros pasará de 8 a 10,2 millones.

(12) La plena utilización de las capacidades de asistencia necesita, según las autoridades alemanas, una cooperación completa entre las diferentes actividades, sobre todo en la plataforma. Además, la gestión de la falta de capacidad obliga a efectuar cambios en la gestión de la asistencia a muy corto plazo. Ahora bien, la multiplicación desde hace varios años del número de agentes para determinadas operaciones de asistencia en pista (mayordomía, combustible y lubricante) no ha hecho más que agravar las dificultades en la gestión del tráfico en esta zona.

2. *Dificultades de espacio*

A. **Estacionamiento de equipos de asistencia**

(13) De los 14 500 m² disponibles para las operaciones de asistencia, 10 100 m² pueden servir efectivamente como superficie de estacionamiento de equipos; según las autoridades alemanas, todo este espacio está siendo ya utilizado. Los 4 400 m² restantes consisten en zonas operativas alrededor de la aeronave, que no pueden ser asignadas a ningún agente en particular. Además, su forma triangular dificulta aun más su utilización.

(14) La necesidad actual para las operaciones en pista es de 10 700 m² para el conjunto de los agentes (aparte de las necesidades para los equipos de intervención invernal, que no cuentan con emplazamientos concretos y están estacionados en los hangares y otros); esta superficie está distribuida a razón de 8 000 m² para la entidad BLAS y de 2 700 m² para los demás agentes. El déficit actual ascendería, así pues, a 600 m².

B. **Asistencia de equipajes**

(15) El sistema actual de asistencia de equipajes presenta la particularidad de estar formado por 9 «bodegas» (7 alrededor de la propia terminal y 2 en la prolongación de ésta) no conectadas entre sí. Estas bodegas, de una superficie de entre 300 y 450 m² cada una, atienden los vuelos de las aeronaves estacionadas al contacto en las posiciones situadas delante de cada bodega, así como las aeronaves estacionadas en posiciones remotas. Cada una de las 7 bodegas alrededor de la terminal está equipada de una cinta transportadora de llegada y de dos cintas de salida. En cuanto a las dos bodegas suplementarias, presentan un sistema de doble cinta continua. Cada bodega está provista de vestuarios y salas de descanso del personal. Según las autoridades alemanas, la falta de espacio en estas bodegas impide incrementar el número de agentes, y sólo gracias a que hay un único agente se puede a un tiempo atender en buena y debida forma los vuelos y respetar los períodos de transferencia. La exigüidad de este espacio no permite, según la documentación presentada, estacionar en él todos los carritos de equipajes en espera, y falta espacio para la circulación de estos carritos cuando se atienden a la vez varios vuelos. Por otro lado, la asignación de las bodegas a las posiciones al contacto correspondientes impide la distribución de bodegas diferenciadas en función de los distintos agentes. Semejante distribución afectaría gravemente al funcionamiento del aeropuerto.

C. **Espacios reservados al personal**

(16) La falta de espacio afecta igualmente a las salas de descanso del personal, actualmente repletas por las consecuencias del crecimiento del tráfico y de la multiplicación de los agentes de asistencia. Las autoridades alemanas creen imposible abrir nuevas salas a corto plazo por los problemas administrativos que puede acarrear su construcción. Por otro lado, de acuerdo con la dirección, el personal de asistencia de equipajes descansa en las salas próximas a las bodegas de equipajes y la creación de nuevas salas sólo podría tener lugar a una distancia que se considera excesiva.

(17) Por motivos del cierre de Tempelhof a partir de 2001-2002, se aduce que los límites de capacidad se alcanzarán en Schönefeld desde ese mismo momento. Además, la preferencia de los transportistas aéreos por Tegel producirá un incremento en ese aeropuerto que es calculado en un 20 % hasta 2002, con 10,2 millones de pasajeros anuales. Las autoridades aeroportuarias creen que habrá problemas de capacidad tanto en la zona de la terminal como en la zona de las pistas. En la plataforma, la demanda suplementaria de espacio se evalúa en 700 m², de modo que el déficit sería de 1 300 m², y ello debido sólo al aumento del tráfico previsto y sin incluir las consecuencias de la admisión de un nuevo agente.

3. *Impacto de la admisión de nuevos agentes*

(18) Según la documentación presentada, la admisión de nuevos agentes produciría una demanda considerable de espacio por el aumento del número de equipos necesarios para atender en horas punta las operaciones de cada uno de los agentes.

(19) Las consecuencias dependen, según las autoridades alemanas, tanto del número de nuevos agentes como del volumen y la estructura de su actividad y de su política comercial.

(20) Los estudios encargados por el aeropuerto tienden a demostrar que, basándose en la admisión de dos nuevos operadores (agentes o usuarios que practican la autoasistencia) que operen con arreglo a la misma política que la actualmente aplicada por el agente que detenta el monopolio, y repartiendo el tráfico entre Lufthansa para el primer agente, British Airways y su filial Deutsche BA para el

segundo y el resto de las compañías para el tercero, la demanda de espacio para estacionar los equipos suplementarios sería de 3 500 m². El déficit total de espacio sería de este modo de 4 100 m² y se incrementaría a 4 800 m² a partir del año 2000 en razón de las necesidades que producirá el aumento del tráfico. No obstante, según la documentación complementaria remitida por las autoridades aeroportuarias, la necesidad de espacio para los equipos aducida por varios agentes sería bastante más elevada, con lo que la cifra media adelantada sería del orden de 6 500 m².

(21) Según las autoridades alemanas, estos estudios no han tenido suficientemente en cuenta las consecuencias de la admisión de nuevos agentes al mercado del agente monopolista y, por tanto, su menor necesidad de equipos y personal y, con ello, de espacio. No obstante, estiman que en razón del déficit ya existente de 600 m², no será posible encontrar espacio suficiente para la llegada de un nuevo agente.

(22) El expediente revela también una degradación considerable de la circulación sobre la plataforma cuya coordinación será muy difícil si aumenta el número de agentes presentes, al estar ya el aeropuerto al límite de su capacidad. El aumento de la circulación debido no solamente al número sino también a la alternancia de los equipos obligará a reorganizar las vías de circulación, lo cual afectará a la capacidad del aeropuerto pues acarreará retrasos considerables, calculados en el 32 % en 2002 (frente al 12 % actual).

(23) Del estudio se desprende un aumento del 20 al 50 % en el tráfico sobre la plataforma con la admisión de un solo agente, aumento que puede llegar hasta el 140 a 160 % en el cruce de vías del norte, con los graves problemas de seguridad que ello implica.

(24) Sin embargo, el aeropuerto se declara dispuesto a admitir un solo nuevo agente en la medida en que tal admisión no produzca más que efectos limitados en términos de capacidad, de espacio y de circulación sobre la plataforma.

III. REACCIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

(25) Las diferentes partes interesadas fueron invitadas a pronunciarse de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva. Las distintas compañías aéreas que lo han hecho insisten en primer lugar en el hecho de que el aeropuerto conocía desde hace años las obligaciones que le incumbían en aplicación de las disposiciones de la Directiva, y en que no se adoptó medida alguna dirigida a evitar las dificultades invocadas y permitir de este modo la apertura del mercado.

(26) Aducen asimismo que el déficit actual de 600 m² alegado por el aeropuerto puede ser colmado sin problemas y que pueden obtenerse nuevos espacios mediante la optimización de las superficies existentes. En concreto, proponen desplazar los equipos de intervención invernal que pueden ser estacionados en zonas más remotas del aeropuerto y liberar de este modo el espacio alrededor de las posiciones 51 a 56 del muelle oeste. Por otro lado, las distintas compañías consideran que el aeropuerto no ha tenido en cuenta la pérdida de cuota de mercado del agente monopolista a raíz de la admisión de un nuevo agente.

(27) Por lo que respecta a las cifras avanzadas en materia de previsión de tráfico, aducen que están sobrevaloradas, como lo demuestran las últimas tendencias, por lo que la necesidad de capacidad debe ser revisada a la baja. En cuanto al transporte y la manipulación de equipajes, basándose en la posibilidad actual de atender tres vuelos de forma simultánea en las bodegas de equipajes, no debería haber dificultad alguna para admitir a un segundo agente si se tiene en cuenta el espacio en cada bodega y el hecho de que el número de carritos depende del número de vuelos y no del número de agentes. La organización en esta área no plantea dificultades ya que sigue a cargo del aeropuerto únicamente. Por tanto, el problema del espacio tanto sobre la plataforma como en el área de manipulación de equipajes reside sobre todo, según aducen las compañías, en la mala gestión de este espacio y en una organización insuficiente.

(28) Por lo que se refiere al espacio para el personal, se admite que sería difícil dar cabida a todo el personal de un segundo agente, pero la utilización de construcciones prefabricadas o incluso el alquiler de espacios al exterior del recinto aeroportuario podría contribuir a resolver el problema para los nuevos agentes, puesto que los ya presentes en el aeropuerto no tendrían necesidad imperiosa de estos espacios. De forma general, las compañías que se han pronunciado estiman que la situación puede deteriorarse en el aeropuerto de Berlín-Tegel en los próximos años, y ello con independencia del aumento del tráfico aéreo, pero que tal deterioro no estará ligado a la presencia de uno o más agentes de asistencia.

IV. EVALUACIÓN DE LA EXEPCIÓN A LA LUZ DE LO DISPUESTO EN LA DIRECTIVA

1. *Normas vigentes en materia de asistencia*

1.1. Posibilidades de limitación del acceso al mercado

(29) La Directiva prevé una apertura diferenciada del mercado en función al mismo tiempo de la manera en que esté garantizado el ejercicio de la asistencia (autoasistencia o asistencia a terceros) y del volumen de tráfico en el aeropuerto.

(30) Las normas generales del ejercicio de la asistencia en el caso de las categorías de servicios de asistencia mencionadas en la notificación presentada por las autoridades alemanas figuran en el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva. Estas normas fueron incorporadas a la legislación alemana en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento de desarrollo. En virtud de lo dispuesto en la Directiva, el Estado miembro puede limitar el ejercicio de la autoasistencia a dos usuarios; estos deberán elegirse en función de criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios. Además, la selección de los agentes ha de llevarse a cabo por licitación. Sobre esta base, el aeropuerto de Berlín-Tegel debe, de conformidad con el anexo 5 del Reglamento alemán «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur flnderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» ([4]) de 10 de diciembre de 1997 que incorpora la Directiva al Derecho nacional, abrir el mercado de la asistencia a terceros a un segundo agente y autorizar el ejercicio de la autoasistencia a dos usuarios para las actividades cuyo número de agentes o usuarios puede ser limitado en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 y en el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva.

(31) Sin embargo, cuando haya en un aeropuerto limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponible, en particular en función de la saturación y del índice de utilización de las superficies que hagan imposible el ejercicio del derecho de la autoasistencia o la prestación de servicios a terceros en el grado previsto en la Directiva, el Estado miembro afectado puede, con arreglo a las letras b) y d) del apartado 1 del artículo 9, prohibir o limitar a un solo usuario el ejercicio de este derecho.

No obstante, el apartado 2 del artículo 9 prevé que tal excepción:

— debe precisar las categorías de servicios para las que se concede la excepción así como las limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponible que la justifican, y

— debe ir acompañada de un plan de medidas apropiadas destinado a superar estas limitaciones.

Por otro lado, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9, la excepción no debe:

— perjudicar indebidamente los objetivos de la Directiva,

— dar lugar a distorsiones de competencia,

— tener más alcance de lo necesario.

(32) Tal y como recordó la Comisión en sus respectivas Decisiones de 14 de enero de 1998 relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([5]), el objetivo principal de la Directiva es el de liberalizar los servicios de asistencia en tierra. Las limitaciones impuestas a terceros consisten en restricciones a la libertad de estos terceros de prestar determinados servicios. Por analogía con las medidas estatales que limitan la libertad de prestación de servicios, la jurisprudencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ([6]) estableció que las medidas susceptibles de excluir o de prohibir las actividades de prestadores de servicios —o, en el caso presente, las de los usuarios que deseen practicar la autoasistencia—, aunque se apliquen sin distinción de nacionalidad, solamente estarán autorizadas cuando estén justificadas por exigencias apremiantes de interés público distintas de las de naturaleza económica, y deben por otro lado ser proporcionales a los objetivos perseguidos.

1.2. Procedimiento

(33) Las autoridades alemanas se comprometieron a supeditar la entrada en vigor de la decisión de excepción a la decisión de aprobación de la Comisión.

(34) Tal y como recordó en sus respectivas Decisiones relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([7]), la Comisión ha de concentrar su examen en los tres puntos siguientes:

— la existencia y el alcance de las limitaciones de espacio y de capacidad que justifiquen la excepción y la imposibilidad de apertura al mercado en el grado previsto en la Directiva,

— el plan de medidas apropiadas destinado a superar las dificultades, que debe ser creíble y cuya ejecución técnica debe estar desligada de condiciones, con indicación del calendario de ejecución de dichas medidas,

([4]) Véase la nota 3.

([5]) Decisiones de la Comisión de 14 de enero de 1998 (DO L 173 de 18.6.1998, p. 32).

([6]) Sentencias de 25 de julio de 1991 en los asuntos C-288/89: Mediawet Recopilación 1991 p. I-4007) y C-76/90: Säger contra Dennemeyer (Recopilación 1991 p. I-4007 y C-76/90: Säger comtra Dennemeyer (Recopilación 1991 p. I-4007 y C-76/90: Säger contra Dennemeyer (Recopilación 1991 p. I-4221).

([7]) Véase la nota 5.

— la conformidad con los principios mencionados en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva en relación con el respeto de los objetivos de la Directiva, la ausencia de distorsión de la competencia y el alcance de la medida.

(35) Así pues, la concesión de una excepción no tiene por objetivo dar al aeropuerto con carácter general un tiempo de adaptación suplementario al ya concedido en virtud del artículo 1 de la Directiva, sino que debe permitir al aeropuerto superar las dificultades particulares que puede encontrar a la hora de la apertura al mercado. Toda excepción debe examinarse pues en función de las dificultades particulares alegadas para justificar la imposibilidad de apertura en los plazos fijados. Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, toda excepción es de interpretación estricta y el alcance de una excepción debe determinarse teniendo en cuenta la finalidad de la medida en cuestión ([8]).

(36) Es a la luz de estas distintas consideraciones el modo en que debe valorarse la presente excepción.

(37) La Comisión ha examinado detenidamente, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 9 de la Directiva, las limitaciones invocadas en materia de espacio y de capacidad, la adecuación a estas limitaciones de la decisión adoptada por las autoridades alemanas y las medidas anunciadas para superarlas. Para ello, se ha basado en particular en el expediente presentado por las autoridades alemanas así como en la inspección que efectuaron sus funcionarios al aeropuerto de Berlín-Tegel a raíz de la notificación, y por último en el informe técnico que había encargado a la consultora Aerotec. Por su lado, la Comisión ha tenido en cuenta las observaciones realizadas por el aeropuerto y el Gobierno alemán en respuesta al análisis de la Comisión y, en concreto, las referidas a las limitaciones de espacio en las salas de descanso del personal próximas a las áreas de clasificación de equipajes. A juicio de las autoridades alemanas, estas limitaciones han sido subestimadas por la Comisión. Reafirman además su posición según la cual no es posible admitir a un segundo agente en el interior de las áreas de clasificación de equipajes. Por último, rechazan la estimación de la Comisión sobre las necesidades de espacio de un segundo agente, evaluadas en 1 200 m^2.

2. ***Examen de las limitaciones expuestas por las autoridades alemanas***

2.1. **Respecto del espacio disponible**

A. *Espacio para el estacionamiento de equipos de asistencia*

(38) En las posiciones de estacionamiento al contacto situadas a lo largo de la terminal, la disposición de las mismas así como su utilización para diversos tipos de aeronaves demuestran, según las autoridades alemanas, que su aprovechamiento para el estacionamiento de los equipos de asistencia es óptimo y que no es posible obtener más espacio. No obstante, la inspección de las instalaciones del aeropuerto reveló que había un número considerable de vehículos privados estacionados a lo largo de la terminal y en las bodegas de equipajes. Difícilmente puede aducirse que estos vehículos sirven a fines operativos como la supervisión de las operaciones en pista, ya que las constataciones realizadas *in situ* el día de la inspección demostraron claramente que estos vehículos no habían sido desplazados durante 5 horas como mínimo, esto es, durante la mayor parte de la jornada laboral entre las 10 y las 15 horas. Por tanto, parece perfectamente posible estacionar carritos de equipajes en espera en este lugar.

(39) Lo mismo puede decirse para las áreas de carga y correo, pues los equipos de asistencia estacionados en tal lugar no fueron utilizados al menos entre las 10 y las 15 horas. Además, en el momento de la inspección de las instalaciones y de la plataforma por los funcionarios de la Comisión, a primeras horas de la tarde, no se registró ni un solo movimiento ni asistencia de aeronaves. Comoquiera que las autoridades aeroportuarias declararon que los equipos de asistencia estacionados en tal lugar servían solamente a las operaciones de carga y no a la asistencia a pasajeros (transporte de equipajes), puede deducirse que durante dicho período de calma total estaban estacionados la totalidad de los equipos de asistencia de carga y correo. Ahora bien, la inspección de las plazas de estacionamiento de equipos demostró que solo estaba ocupada apenas algo más de la mitad del espacio.

(40) El estudio técnico encargado por la Comisión cotejando la situación del aeropuerto con situaciones similares en otros aeropuertos, así como las normas y prácticas recomendadas por la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), contradicen la alegación de la falta de espacio sobre la plataforma. En efecto, estas normas y prácticas prevén los espacios y la localización que pueden reservarse por motivos de seguridad a los equipos de asistencia en las posiciones de estacionamiento, en función de los tipos de aeronaves. Demuestran además que, por lo que se refiere a las posiciones TIPO (posiciones que requieren el remolque de la aeronave a la salida) y, habida cuenta de la categoría de las posiciones de aeronaves en estos emplazamientos, es posible obtener una superficie de cerca de 200 m^2 a un lado y otro de la cabecera de la aeronave. Basándose solamente en 2 de las 6 posiciones en esta área del aeropuerto, podría facilitarse de este modo una superficie de casi 800 m^2 sin infringir las normas de seguridad definidas por la OACI.

([8]) Véase la nota 5.

Nótese por otro lado que el aeropuerto cuenta en total con más de 20 posiciones remotas de la clase TIPO a las que podría aplicarse este mismo enfoque. Por tanto, no parece que sea imposible obtener más espacio si se lleva a cabo una gestión rigurosa de la plataforma, lo cual implica ante todo aplicar una señalización horizontal clara y una utilización estricta de los emplazamientos y de los movimientos alrededor de la aeronave.

(41) Por consiguiente, no queda demostrada por las autoridades alemanas la falta de espacio para estacionar los equipos de asistencia sobre la plataforma por parte de un segundo agente.

B. *Transporte de equipajes*

(42) El transporte de equipajes entre la aeronave y la terminal no parece plantear en sí mismo problemas particulares. Las bodegas de equipajes situadas al nivel cero de la terminal son en total 7, a las que hay que añadir 2 bodegas provistas de doble cinta transportadora que atienden tanto las salidas como las llegadas. Las 7 bodegas están equipadas con dos cintas de salida y una cinta de llegada. La superficie de cada una de las bodegas varía entre 300 y 450 m^2. Señálese que cada bodega —salvo las equipadas de doble cinta transportadora, que atienden solamente las posiciones remotas— ha de servir a la manipulación de los equipajes de las dos posiciones de estacionamiento al contacto situadas justo enfrente de ellas, así como de determinadas posiciones remotas. Por este motivo, el tiempo de transporte entre la posición al contacto y el propio sistema de clasificación de equipajes es muy corto, de modo que la rotación resultante es muy rápida y el número de carritos necesarios es bastante reducido.

(43) En el interior de cada una de las bodegas de la terminal, el espacio atribuido de este modo, junto con el sistema de circulación de sentido único, permite, en comparación con los sistemas existentes en otros aeropuertos, la admisión de un segundo agente. En efecto, según el estudio técnico encargado por la Comisión, los carritos en espera están estacionados en Berlín-Tegel en el interior del hangar de clasificación. Ahora bien, tal y como se subrayó concretamente en la Decisión de la Comisión relativa al aeropuerto de Colonia/Bonn [9], el número de carritos necesarios en el interior del hangar depende del número de vuelos atendidos en un momento dado y no del número de agentes. Es responsabilidad de la autoridad aeroportuaria gestionar de forma adecuada y no discriminatoria el número de carritos necesarios para las operaciones de asistencia de transporte. Los espacios sobre la plataforma, y sobre todo una parte de aquellos reservados en la actualidad a lo largo de la terminal a vehículos privados, como ya se mencionó, permiten dar cabida a los carritos en espera.

(44) Igualmente, la circulación en el interior de cada una de las bodegas permite la admisión sin más problemas de un segundo agente para el transporte de equipajes. La descarga de los equipajes no dura más que unos pocos minutos, gracias sobre todo a la proximidad de las posiciones de estacionamiento al contacto, y no parece impedir la manipulación simultánea de vuelos de salida y de llegada. Por otro lado, no ha quedado demostrado, sobre la base de los planes de vuelo, que sea imposible atender dos llegadas y una salida al mismo tiempo. Por comparación con otros aeropuertos dotados de un sistema de clasificación del mismo tipo, como el de Heathrow, el espacio en el interior de la bodega —y sobre todo la banda de circulación del centro— así como el sistema de circulación de sentido único no impiden la presencia de dos o aun tres unidades tractoras pertenecientes a dos agentes diferentes para remolcar los carritos de equipajes en el curso de un mismo período. Y es que la falta de sitio no obliga a desplazar uno de los carritos para dejar pasar a los demás.

C. *Las demás operaciones en pista*

(45) El informe presentado por las autoridades alemanas no contiene mención alguna sobre las demás operaciones en pista. Ya se ha señalado que el espacio sobre la plataforma parece suficiente para estacionar los equipos de un segundo agente. Por lo que se refiere al transporte de pasajeros por autobús hacia o desde las posiciones remotas, el estacionamiento de los autobuses en las cercanías de la terminal no parece indispensable, ya que estos vehículos pueden desplazarse rápidamente sobre la plataforma (así ocurre en muchos aeropuertos, como el de Londres-Heathrow) y por tanto pueden estar en espera o estacionados en emplazamientos más alejados, sobre todo en aquellos próximos a las posiciones remotas.

(46) Es obvio que, en la medida de lo posible, la búsqueda de espacio para el equipo y las operaciones de asistencia debe, en prioridad, tener lugar a proximidad de las aeronaves o de las terminales según la clase de operaciones. No obstante, se trata tan sólo de una prioridad. La Directiva prevé que las autoridades del Estado miembro deben demostrar que es imposible abrir el mercado en el grado requerido. El Estado miembro debe demostrar una falta de espacio para poder realizar el estacionamiento de los equipos y las operaciones previstas sin plantear explícitamente criterios de calidad para cada emplazamiento. En el caso de Berlín-Tegel, el estacionamiento podría llevarse a cabo sobre todo cerca de las posiciones 33, 34 y 35, en las que las autoridades aeroportuarias prevén de todos modos liberar ciertas superficies. Semejante práctica puede en determinados casos producir dificultades de

[9] Decisión de la Comisión de 30 de octubre de 1998 relativa al aeropuerto de Colonia/Bonn (DO L 300 de 11.11.1998, p. 25).

gestión, pero no entraña la imposibilidad de apertura. Incumbe al nuevo agente conocer las limitaciones que habrá de afrontar en el ejercicio de su actividad y decidir si le interesa o no instalarse en el aeropuerto.

D. *Salas de descanso del personal*

(47) El expediente presentado por las autoridades alemanas menciona la existencia de salas de descanso distribuidas entre cada una de las salas de manipulación de equipajes. Se trata de un mínimo de 7 salas con una superficie más o menos equivalente a la de las salas de manipulación. La superficie reservada de este modo al personal ronda como mínimo los 1 800 a 2 000 m^2. No obstante, las autoridades alemanas han precisado por una parte que estas salas sirven no solamente al actual agente monopolista, sino también a otros agentes y usuarios que ejercen determinadas operaciones de asistencia en el aeropuerto y, por otra, que dada la distancia entre determinadas salas y su área operativa (al otro lado de la terminal), el personal de asistencia de equipajes empleado en las bodegas alejadas pasa su tiempo de descanso en las propias bodegas, con el acuerdo de la dirección del aeropuerto.

(48) No obstante, aun considerando que estas salas sirvan al personal destinado al conjunto de operaciones de asistencia, puede sostenerse que, en vista de la normativa que regula el tamaño y la gestión de las salas comunes para los empleados, el espacio próximo a la terminal permite acoger al menos al personal necesario para la manipulación y el transporte de equipajes de un segundo agente, pues dicho personal está más próximo a las salas de descanso indicadas. Sin embargo, el espacio existente quedaría prácticamente agotado.

(49) En cuanto al alojamiento del personal que realiza operaciones de transporte de pasajeros, no ha quedado demostrada la imposibilidad de disponer de construcciones prefabricadas del tipo Algeco junto a determinadas áreas alejadas y, sobre todo, en las posiciones 33, 34 y 35, en las que las autoridades aeroportuarias tienen previsto de todos modos crear nuevas superficies de asistencia. Incumbe al nuevo agente conocer las limitaciones que habrá de afrontar en el ejercicio de su actividad y repartir su personal en función de estas limitaciones.

Este mismo razonamiento puede aplicarse en lo que se refiere al transporte de equipajes.

(50) Si las salas de descanso del personal destinado a las operaciones de transporte de pasajeros y de equipajes no necesitan estar a una proximidad inmediata de la terminal o de las áreas operativas de dicho personal, por el contrario un alejamiento excesivo de estas salas para las actividades relacionadas con la carga y descarga de la aeronave no sería aceptable. La ausencia de espacio en las cercanías del área operativa de este personal no permitiría admitir un segundo agente sobre la pista.

(51) El problema de las operaciones de asistencia de carga y correo tiene características particulares en la medida en que estas operaciones son realizadas en una parte diferenciada del aeropuerto, con unos equipos específicos y en unas instalaciones especiales, que incluyen una sala de descanso para el personal de determinadas operaciones de asistencia de carga. La falta de espacio suplementario para los empleados que han de permanecer a cierta proximidad de su área operativa sólo permite la admisión de nuevos agentes si disponen ya de salas de descanso y no requieren salas adicionales. La ausencia de agentes en esta zona del aeropuerto lleva de este modo a la Comisión, teniendo en cuenta tanto el espacio existente para los equipos como la falta de espacio en las cercanías para los empleados, a aceptar la denegación de un nuevo agente, pero a rechazar la excepción que autoriza la prohibición de la autoasistencia para las operaciones de carga y correo de que se trata.

2.2. **Respecto de la admisión de nuevos agentes**

(52) En términos generales, la Comisión suscribe la opinión de las autoridades alemanas de que el estudio presentado por el aeropuerto no toma en consideración el hecho de que el nuevo agente obtendrá una cuota de mercado respecto de los equipos del actual agente monopolista, de modo que se liberaría una parte del espacio.

(53) Sin embargo, la Comisión reconoce que, en el supuesto de que el nuevo agente obtenga una cuota de mercado relativamente baja, de alrededor del 10 al 15 % como en el caso de otros aeropuertos que se han beneficiado de excepciones, una reducción semejante de las necesidades en equipos puede ser mínima, y puede ocurrir que los equipos del nuevo agente vengan a sumarse puramente a los del agente monopolista actual.

(54) En lo que se refiere al estudio de impacto de los nuevos agentes, parece evidente que las estimaciones presentadas están considerablemente sobrevaloradas.

(55) Tomando como ejemplo una autoasistencia realizada por el mayor transportista del aeropuerto y basándose en los planes de vuelo actuales facilitados por el aeropuerto, resulta que la necesidad en equipos equivaldría a cerca del 70 % de los equipos actualmente utilizados por el aeropuerto (para una superficie de unos 5 000 m^2). Teniendo en cuenta que no podría existir proporcionalidad entre la llegada de los equipos del segundo agente y el efecto producido en la reducción de las necesidades en equipos —y con ello en espacio— del actual agente monopolista, la reducción de esta necesidad es evaluada por el estudio encargado por la

Comisión en cerca del 40 % (es decir, 4 000 m²). El crecimiento neto de la demanda de espacio ascendería, por tanto, al 30 % del espacio actual, o sea, 2 400 m². Según este mismo cálculo, la admisión de un nuevo agente con una cuota de mercado del 10 al 15 % —correspondiente a los cálculos efectuados habitualmente en los estudios llevados a cabo por los otros aeropuertos que se han beneficiado de excepciones— y considerando que no habrá reducción alguna de la demanda de equipos del actual agente monopolista, el aumento de la necesidad de espacio puede estimarse, según los mismos cálculos, en 1 200 m². Como se mencionara más arriba ([10]), semejante superficie podría obtenerse, de conformidad con las normas de la OACI, alrededor de tres a cuatro posiciones solamente de la clase TIPO, o incluso 5 de las 20 posiciones de esta clase teniendo en cuenta la estimación de 2 000 m² facilitada por las autoridades alemanas. Ahora bien, tal demanda sería asumible exclusivamente en el supuesto maximalista y poco probable de que el nuevo agente opere a las mismas horas punta que su competidor.

(56) Las precisiones aportadas por el aeropuerto en materia de necesidades espaciales en la hipótesis de la admisión de nuevos agentes tienden a demostrar que los nuevos agentes estarían obligados a efectuar todas las operaciones actualmente realizadas por el agente monopolista, lo cual no parece realista. Las necesidades de 1 200 m² expresadas por algunos resultan más proporcionadas, y el análisis ha demostrado que tales necesidades pueden ser satisfechas.

(57) La Comisión reconoce el problema del aumento del tráfico durante los años venideros y de las necesidades adicionales en posiciones y en instalaciones. No obstante, las consecuencias de la admisión de un nuevo agente en el número de movimientos sobre la plataforma parecen exageradas. Tal aumento depende ante todo del número de movimientos de aeronaves y, con un máximo de 18 llegadas y salidas por hora, la travesía de las vías de rodadura desde las posiciones remotas puede tener lugar sin entrañar la perturbación del tráfico. En período de horas punta, los agentes habrán de prestar una atención particular, y será responsabilidad de la autoridad aeroportuaria hacer observar las normas en materia de circulación sobre la plataforma. Son muchos los aeropuertos europeos que, presentando un gran número de movimientos en las cercanías de terminales mucho más saturadas, son capaces de gestionar la travesía de las vías de rodadura en el respeto estricto de las normas de seguridad.

([10]) Véase la letra A del punto 2.1.

Por tanto, los espacios disponibles en el aeropuerto permiten dar cabida a los equipos de asistencia de un segundo agente, independientemente de si este espacio está situado a lo largo de la terminal o en la cabecera de las posiciones de estacionamiento al contacto, o aun en las posiciones remotas en el caso de la asistencia de transporte de superficie de pasajeros. Incumbe al agente solicitante apreciar su interés por operar en función de las limitaciones de espacio que le sean comunicadas en el respeto de lo dispuesto en la Directiva. No obstante, el espacio disponible en materia de salas de descanso de los empleados no permite acoger a un nuevo agente para el conjunto de las operaciones sobre la plataforma. La concentración de las salas de descanso en la terminal debe de este modo permitir la apertura del mercado a un segundo agente para las operaciones de transporte de equipajes, puesto que es posible prever salas para los conductores de los autobuses en áreas más alejadas. En cuanto a las demás operaciones afectadas por la excepción, la aplicación de los principios definidos en la Directiva sólo puede efectuarse en el marco de la autoasistencia de un transportista que no requiera espacio suplementario para su personal.

El considerando 5 de la Directiva precisa que «la apertura del acceso al mercado de la asistencia en tierra es una medida que debe contribuir a reducir los costes de explotación de las compañías aéreas y que mejorará la calidad ofrecida a los usuarios». No obstante, para que la Directiva tenga efectos útiles, es necesario que este acceso al mercado sea real. Por tanto, una apertura de derecho no seguida de una apertura de hecho, como parece ser el caso desde el 1 de enero de 1998 para el ejercicio de la autoasistencia, perjudicaría los objetivos de la Directiva. En cambio, una apertura que contribuya también a mejorar los servicios ofrecidos y los precios cobrados a los usuarios, como figura en el mencionado considerando, facilitaría la consecución de los objetivos de la Directiva al introducir la competencia entre los agentes de la asistencia en tierra. Habida cuenta de que el espacio en el aeropuerto solamente permite, para determinadas categorías de servicios, una apertura limitada a un único nuevo agente, la admisión de un agente que prestara servicios a terceros permitiría por sí sola la consecución de estos objetivos.

3. *Plan de medidas*

(58) De conformidad con el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, el expediente presentado por las autoridades alemanas implica una serie de medidas apropiadas encaminadas a superar las limitaciones invocadas.

(59) La entidad gestora del aeropuerto decidió adoptar un plan de extensión del mismo que prevé en primer lugar aumentar su capacidad construyendo una nueva terminal. Esta terminal estará situada al este de la actual, e implica el desplazamiento de superficies de estacionamiento actuales y la creación de una nueva plataforma, así como el traslado del acceso principal a la parte este de la torre, lo cual permitirá reducir la sobrecarga actual en el cruce de las vías de circulación del área norte.

(60) Sin embargo, la decisión definitiva para la construcción de esta nueva terminal sigue dependiendo de la autorización administrativa al efecto, así como de la voluntad de los inversores en el futuro aeropuerto de Berlín-Brandemburgo.

(61) Ahora bien, como ya se ha indicado más arriba, el plan de medidas encaminado a superar las limitaciones invocadas debe ser creíble e irrefutable, e ir acompañado de un calendario de ejecución. La falta de certidumbre sobre la realización misma de este proyecto, y *a fortiori* sobre su fecha de ejecución, impide a la Comisión tomar en consideración este único proyecto como plan de medidas en el sentido requerido en el artículo 9 de la Directiva.

(62) No obstante, las autoridades alemanas presentaron el propósito de realizar las dos medidas siguientes:

— la transformación de 5 superficies cubiertas actualmente de césped en áreas operativas y de estacionamiento de equipos de asistencia en tierra (áreas numeradas en el plan que se adjunta a la presente Decisión). Estas áreas, situadas en las cercanías de las áreas operativas —y referenciadas en el «Lageplan: Planzustand BZW Änderung: Alter Bestandplan Nr. 62» basado en la situación al 6 de noviembre de 1998— permiten obtener una superficie destinada a la asistencia de 6 300 m^2 en otoño de 2000, con lo que podrá acogerse a nuevos agentes de conformidad con lo dispuesto en la Directiva y en la normativa alemana de desarrollo;

— la transformación del edificio en el que se ubican actualmente los servicios de alquiler de vehículos. La medida consiste en el recrecido del edificio con el fin de liberar el nivel cero, lo cual permitirá no solamente asegurar el estacionamiento de los servicios de asistencia, sino también resolver el problema relacionado con la asistencia de equipajes.

(63) Como no hay necesidad de autorización administrativa particular para estas obras y ya que las autoridades alemanas se han comprometido a efectuarlas a fin de obtener la conformidad completa con todos los requisitos de la Directiva hacia el fin del período de excepción, se puede considerar que estas medidas responden a la definición del plan previsto en el artículo 9 de la Directiva.

4. *Respeto de los criterios definidos en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva*

(64) La existencia de suficiente espacio para dar cabida a los equipos de asistencia y al personal de un agente distinto del actual agente monopolista para las categorías de asistencia afectadas por la excepción demuestran que la excepción concedida tiene más alcance de lo necesario desde el punto de vista del ámbito de aplicación. En cambio, la duración, hasta el otoño de 2000, de las obras previstas para permitir la apertura del mercado en el grado previsto por la Directiva y la normativa alemana de desarrollo para las categorías de asistencia afectadas, a saber, dos agentes y dos usuarios autorizados a practicar su autoasistencia, permite concluir que la excepción no tiene más alcance de lo necesario desde el punto de vista de la duración.

V. **CONCLUSIÓN**

(65) Las autoridades alemanas no demuestran la imposibilidad de abrir el mercado a un segundo agente para las categorías de servicios afectadas por la excepción. El espacio disponible para el estacionamiento de equipos y para el personal en la plataforma o junto a la terminal permite abrir el mercado a un segundo agente para las operaciones de clasificación de equipajes, transporte de equipajes y de pasajeros y tripulaciones, sin que, no obstante, pueda permitir la autoasistencia de un transportista aéreo durante el período considerado. En cambio, la insuficiencia de infraestructuras adecuadas en otras zonas de la plataforma y de la terminal para salas de descanso del personal obliga al aeropuerto a limitar las operaciones de asistencia de carga y correo a los usuarios que no tengan necesidad de salas adicionales para su personal para practicar su autoasistencia en esta zona del aeropuerto. Por otro lado, la limitación del espacio sobre la plataforma y la imposibilidad de ofrecer espacio adicional para las salas de descanso del personal de asistencia de carga y descarga y del desplazamiento de la aeronave en las cercanías de las áreas operativas, justifica únicamente para estas operaciones el mantenimiento del monopolio durante el período considerado,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La decisión de excepción concedida por las autoridades alemanas al aeropuerto de Berlín-Tegel el 26 de enero de 1999, notificada a la Comisión el 29 de enero de 1999, queda aprobada en la medida en que la República Federal de Alemania introduzca las modificaciones siguientes

— Prohibir hasta el 31 de diciembre de 2000 el ejercicio de la autoasistencia exclusivamente para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3 y 5.4 del anexo de la Directiva en lo que se refiere al transporte de pasajeros, equipajes y tripulaciones, y en el punto 5.6.

— Reservar hasta el 31 de diciembre de 2000 al aeropuerto de Berlín-Tegel (Berliner Flughafen GmbH) la prestación de la asistencia a terceros para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 4 y 5.4 del anexo de la Directiva en lo que se refiere a la carga y descarga de la aeronave, y en el punto 5.6.

Artículo 2

La República Federal de Alemania notificará a la Comisión, antes de su entrada en vigor, la decisión de excepción modificada con arreglo al artículo 1.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 27 de abril de 1999.

Por la Comisión

Neil KINNOCK

Miembro de la Comisión