DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 10 de enero de 2000

relativa a la aplicación del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE del Consejo al aeropuerto de Oporto (Francisco Sá Carneiro)

[notificada con el número C(1999) 5196]

(El texto en lengua portuguesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2000/124/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 decisión de las autoridades portuguesas notificada a la Comisión el 11 de octubre de 1999 y previa consulta a dichas autoridades,

Previa consulta al Comité consultivo,

Considerando lo siguiente:

1. Ámbito de aplicación de la excepción notificada por el Gobierno de Portugal

1.1. *Notificación enviada por las autoridades portuguesas*

(1) Mediante carta que se registró en la Comisión el 11 de octubre de 1999, las autoridades portuguesas notificaron una solicitud de aprobación de la decisión del Gobierno de Portugal por la que se concedía al aeropuerto de Oporto (Francisco Sá Carneiro) una excepción destinada a limitar a cuatro el número de usuarios autorizados a ejercer la autoasistencia en las categorías de servicios a que se hace referencia en el punto 2 del anexo de la Directiva.

Esta excepción se concede, de conformidad con la letra c) del apartado 1 del artículo 9, hasta el 31 de agosto de 2001.

(2) La Comisión, en aplicación del apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, publicó un resumen de esta notificación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [2] de 25 de noviembre de 1999 e invitó a las partes interesadas a presentar observaciones.

(3) De acuerdo con las disposiciones del apartado 5 del artículo 9 de la Directiva, la Comisión consultó con el Gobierno portugués sobre el proyecto de evaluación de la Comisión el 3 de diciembre de 1999.

Fundamento de la excepción

(4) Las normas generales de acceso al mercado de asistencia en tierra se definen en los artículos 6 y 7 de la Directiva. En ellas se sienta claramente un principio de apertura lo más amplio posible para la mayoría de las categorías de servicios de asistencia. Para un aeropuerto con un volumen de tráfico como el de Oporto, la Directiva prevé un reconocimiento del derecho a la autoasistencia a partir del 1 de enero de 1998.

(5) El artículo 9 de la Directiva 96/67/CE también tenía en cuenta el hecho de que, en determinados casos especiales, hay problemas graves de espacio y de capacidad que impiden la apertura del mercado en el grado previsto. En tales casos, pueden concederse excepciones temporales con el fin de dar tiempo al aeropuerto para que solucione esos problemas. Estas excepciones no pueden tener, pues, sino un carácter excepcional y su objetivo no es dar a los aeropuertos un período de adaptación suplementario al previsto en el artículo 1 de la Directiva.

(6) Sólo puede concederse una excepción si hay limitaciones específicas de espacio y capacidad. Tal fue el motivo por el que las autoridades portuguesas concedieron la excepción a que se refiere la presente decisión de conformidad con el artículo 23 del Decreto-Lei Nº 275/99 de 23 de julio de 1999 [3], que incorpora la Directiva 96/67/CE al Derecho nacional.

1.2. *Descripción del aeropuerto*

(7) Con una superficie total de 319 hectáreas, el aeropuerto de Oporto está dotado de un edificio terminal de pasajeros situado en el extremo sur de una pista de 3 480 metros orientada en dirección norte-sur. La terminal tiene una capacidad anual máxima de 3 millones de

[1] DO L 272 de 25.10.1996, p. 36.
[2] DO C 337 de 25.10.1999, p. 5.
[3] Diário da República de 23.7.1999, I Série-A Nº 170, p. 4588.

pasajeros y no permite posiciones de pasarela. La terminal de carga tiene, por su parte, una capacidad de 40 000 toneladas con una superficie operativa de 8 700 m^2 y 2 200 m^2 de oficinas.

(8) En 1997, el número de pasajeros fue de 2,3 millones (2,7 millones en 1998), principalmente en vuelos regulares (87 %) e internacionales (78 %). Las previsiones de tráfico indican un aumento anual medio de alrededor del 6 % en los próximos cinco años.

1.3. *Situación de la asistencia en el aeropuerto de Oporto*

(9) Dado que el número de pasajeros se sitúa entre 2 y 3 millones o 75 000 t de carga al año, la apertura del mercado no afecta a la asistencia prestada a terceros antes del 1 de enero de 2001. Ésta la efectúa TAP en la mayoría de los casos, excepto la asistencia de carga, que también es prestada por un segundo agente de asistencia. La asistencia de carga sólo representa el 1 % de los movimientos del aeropuerto.

(10) En cambio, la Directiva prevé el derecho a ejercer la autoasistencia desde el 1 de enero de 1998.

(11) Por lo que se refiere a la autoasistencia, ésta se autoriza en pista a dos usuarios (TAP y Portugalia). En cuanto a la asistencia en la terminal y, más concretamente, la asistencia a los pasajeros, que es el tema de la presente Decisión, la ejercen actualmente cuatro compañías aéreas, a saber, TAP, Portugalia, KLM y GB Air. No obstante, en el caso de esos servicios, la Directiva prevé el reconocimiento sin limitación del derecho a la autoasistencia.

2. **Limitaciones alegadas por las autoridades portuguesas**

(12) El expediente presentado por las autoridades portuguesas destaca un déficit importante de espacio para los pasajeros que van a embarcar. El tráfico en el aeropuerto no es regular y la sala que sirve para las operaciones previas al embarque sólo tiene 500 m^2 y 18 mostradores de facturación. Por lo tanto, en períodos de mucho tráfico y, en particular, en las vacaciones de verano, Navidad y Semana Santa, la sala está totalmente llena de pasajeros que esperan para facturar. Además, la mayoría de esos pasajeros viaja con mucho equipaje y van acompañados de familiares y amigos, lo que produce una congestión aún mayor.

(13) Según el expediente presentado por las autoridades portuguesas, con el fin de que la facturación se desarrolle en buenas condiciones, serían necesarios por cada vuelo una medida de tres mostradores, uno de ellos exclusivamente para clase preferente. Por lo tanto, resulta difícil mantener, según aducen las autoridades portuguesas, un nivel alto de calidad durante los períodos de máxima afluencia.

(14) Los estudios hechos por el aeropuerto pusieron de manifiesto que para el nivel de tráfico existente eran necesarios 24 mostradores de facturación a partir de 1998 y 26 en 1999. Estas cifras se basan en un tiempo medio de apertura de los mostradores de 90 minutos, un crecimiento del 6 % al año y el principio de que debe haber dos mostradores de facturación para los aviones de la categoría A (160 pasajeros), tres para los de la categoría B (entre 161 y 300 pasajeros) y cuatro para los de la categoría C (más de 300 pasajeros).

(15) Según las autoridades portuguesas, el mantenimiento del equilibrio entre el crecimiento del trafico en el aeropuerto y un buen nivel de calidad en los servicios de asistencia prestados impide actualmente la introducción de agentes suplementarios en esa categoría de servicios.

3. **Observaciones de las partes interesadas**

(16) A raíz de la publicación por la Comisión de un extracto de la notificación de las autoridades portuguesas y con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, se solicitó a las partes interesadas que manifestaran su opinión.

Una compañía ha señalado la imposibilidad de efectuar la apertura total a corto plazo de los servicios objeto de la excepción.

4. **Evaluación de la excepción teniendo en cuenta las disposiciones de la Directiva 96/67/CE**

4.1. *Normas vigentes en cuanto a asistencia*

4.1.1. ***Posibilidades de limitación del acceso al mercado***

(17) La Directiva 97/67/CE prevé una apertura diferenciada del mercado en función tanto de la manera en que esté garantizado el ejercicio de la asistencia (autoasistencia o asistencia a terceros) como del volumen de tráfico del aeropuerto.

(18) Las normas generales aplicables al ejercicio de la asistencia en la categoría de servicios mencionada en la notificación de las autoridades portuguesas son las establecidas en el apartado 1 del artículo 7 de la Directiva. Estas normas se recogen en las disposiciones del Decreto-Lei [4] que incorpora la Directiva al derecho portugués. En aplicación de las disposiciones de la Directiva, el libre

[4] Decreto-Lei Nº 275/99 (Diário da República de 23.7.1999, I Série-A Nº 170, p. 4588).

ejercicio de la autoasistencia en la asistencia a pasajeros está plenamente garantizado a las compañías aéreas que operan en el aeropuerto.

(19) Sin embargo, cuando haya limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponibles, en particular, en función de la aglomeración y del índice de utilización de las superficies, que hagan imposible el ejercicio de la autoasistencia en el grado previsto por la Directiva, el Estado miembro en cuestión puede, sobre la base de la letra c) del apartado 1 del artículo 9, reservar el ejercicio de la autoasistencia a un número limitado de usuarios que deben elegirse aplicando criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios. De conformidad con ello y con el artículo 23 de la normativa portuguesa que incorpora la Directiva ([5]), las autoridades portuguesas decidieron limitar el ejercicio de la autoasistencia en el aeropuerto de Oporto a cuatro usuarios.

(20) No obstante, el apartado 2 del artículo 9 prevé que tal excepción debe:

— precisar la categoría o categorías de servicios a los que se concede la excepción, así como las limitaciones específicas de espacio o de capacidad que la justifiquen,

— ir acompañada de un plan de medidas apropiadas encaminado a superar tales 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,

— provocar distorsiones de la competencia,

— tener mayor extensión de la necesaria.

(21) Tal y como la Comisión recordó, concretamente en sus Decisiones de 14 de enero de 1998 relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([6]), el principal objetivo de la Directiva es liberalizar los servicios de asistencia en tierra. Las limitaciones impuestas a terceros restringen la libertad de estos para prestar esos servicios o ejercer la autoasistencia. Por analogía con las medidas oficiales que limitan la libertad de prestación de servicios ([7]), las medidas que pueden limitar, excluir o prohibir las actividades de los agentes de asistencia (o, en este caso, las de los usuarios que quieren ejercer su propia asistencia), aun cuando se apliquen indistintamente a los agentes de asistencia y a los usuarios nacionales y de los demás Estados miembros, deben justificarse por exigencias apremiantes de interés público que no sean de tipo económico y deben ser también proporcionales a los objetivos perseguidos.

4.1.2. ***Procedimiento***

(22) Como se señala en las dos Decisiones relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([8]), la Comisión debe centrar su examen en:

— la existencia y el alcance de las limitaciones de espacio y capacidad que justifican la excepción y la imposibilidad de apertura en el grado previsto por la Directiva; únicamente podrán tenerse en cuenta las limitaciones de espacio y/o capacidad,

— el plan de medidas apropiadas destinado a solucionar las limitaciones,

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

(23) El objetivo de la autorización de una excepción no es dar a los aeropuertos con carácter general un tiempo de adaptación suplementario al ya concedido en virtud del artículo 1 de la Directiva, sino permitirles superar las limitaciones particulares que pueden encontrar a la hora de la apertura del mercado. Toda excepción debe examinarse, pues, en función de las limitaciones 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 debe ser interpretada estrictamente y su extensión debe determinarse teniendo en cuenta la finalidad de la medida en cuestión ([9]).

(24) La presente excepción debe evaluarse a la luz de esas distintas consideraciones.

(25) De acuerdo con las disposiciones del apartado 4 del artículo 9 de la Directiva, la Comisión ha examinado minuciosamente las limitaciones alegadas de espacio y capacidad, la pertinencia de la decisión adoptada por las autoridades portuguesas y las medidas propuestas para solucionarlas. En su examen se ha apoyado en el expediente presentado por las autoridades portuguesas, en la visita al aeropuerto de Oporto el 5 de noviembre de 1999 y en el peritaje técnico efectuado a petición suya por la sociedad Aerotec. Por último, la Comisión ha tenido en cuenta las observaciones hechas por el aeropuerto y el Gobierno portugués en lo que se refiere al análisis de la Comisión.

([5]) Decreto-Lei Nº 275/99 (Diário da República de 23.7.1999, I Série-A Nº 170, p. 4588).

([6]) Decisiones de la Comisión de 14 de enero de 1998 (DO L 173 de 18.6.1998, p. 32 y p. 45).

([7]) Sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991 en los asuntos C-288/89: Médiawet (Recopilación 1991, p. I-4007), y C-76/90: Säger contra Dennemeyer (Recopilación 1991, p. I-4221).

([8]) Véase la nota 6.

([9]) Véase la nota 7.

4.2. *Examen de las limitaciones aducidas por las autoridades portuguesas*

(26) El aeropuerto de Oporto dispone actualmente de una terminal de forma rectangular con capacidad declarada para 3 millones de pasajeros. Como en 1997 acogió a 2,7 millones de pasajeros, era de prever que se alcanzara pronto el límite de su capacidad. Este aeropuerto atraviesa una fase de desarrollo importante que ha llevado a establecer un plan de ampliación ambicioso. Al ser un aeropuerto cercano a las zonas turísticas, debe hacer frente a un tráfico particular muy concentrado en períodos de punta. La terminal está dotada de dieciocho mostradores de facturación, seis de los cuales están asignados permanentemente a la compañía TAP y dos a Portugalia. Estas dos compañías utilizan mostradores suplementarios en función de sus necesidades. Además, las compañías KLM y GB Air alquilan de manera temporal los mostradores de facturación para la autoasistencia a sus vuelos. La autoasistencia ejercida por estos cuatro usuarios corresponde a aproximadamente el 70 % del tráfico. Por último, el aeropuerto no está dotado de posiciones de pasarela y todos los embarques se realizan a partir de la pista.

(27) Sólo TAP ejerce la asistencia a los pasajeros por cuenta de terceros. Esta compañía, al igual que Portugalia, utiliza en primer lugar los mostradores que tiene asignados de manera permanente y, en caso de necesidad, mostradores suplementarios. Por lo tanto, la llegada de un nuevo agente de asistencia afectaría solamente a la asistencia prestada por TAP, que es la única que presta servicios a terceros. Esta asistencia, según las autoridades portuguesas, se realiza en condiciones poco satisfactorias en período de máxima afluencia y no hay ninguna duda de que, en algunos períodos, se alcanza el grado de saturación. No obstante, el problema se registra en la sala de facturación —cuyos 500 m^2 son insuficientes para acoger a todos los pasajeros a la espera de facturar en los períodos de máxima afluencia— y está relacionado con el número de mostradores de facturación, pero no es imputable a la compañía que hace la facturación, sea ésta uno de los usuarios actuales que ejerce la autoasistencia o uno nuevo.

En el caso del aeropuerto de Oporto, la facturación de vuelos que efectúa la compañía TAP, ya sea como autoasistencia o como prestación de servicios a terceros, no se realiza de la manera habitual en algunos aeropuertos, es decir, en cualquier mostrador de la compañía. Los mostradores están asignados a cada uno de los vuelos en cuestión con dos e incluso tres horas de antemano para los vuelos chárter y los pasajeros no pueden facturar más que en los mostradores designados, siendo la única excepción el mostrador de clase preferente de TAP. La compañía no pasa al vuelo siguiente sino una vez terminada la facturación del anterior. Las facturaciones de última hora se pueden efectuar en el mostrador de clase preferente. Si los mostradores se abren en función de los vuelos, como es el caso en la actualidad, la calidad de las operaciones de asistencia no incide en principio en el grado de saturación de la sala de facturación, saturación que, de hecho, depende del número de vuelos y del de agentes. No hay, pues, necesidad de asignar mostradores con carácter permenente a determinadas compañías.

(28) Conviene examinar si en la práctica el solapamiento de algunos vuelos podría ocasionar dificultades particulares a causa de la presencia de nuevos agentes. Ello no puede descartarse debido a que, de momento, TAP factura todos los vuelos por cuenta de terceros. Ahora bien, aun en caso de solapamiento de vuelos, esta última ofrece el servicio y opera sus propios vuelos al mismo tiempo en distintos mostradores. Así pues, el que las compañías que efectúan la autoasistencia utilicen esos mostradores para esos mismos vuelos no supone, en la práctica, ningún problema.

(29) Por lo que se refiere a la calidad de los servicios, ésta sólo debe tenerse en cuenta si afecta a otros clientes u operadores. Ahora bien, el problema de la exigüidad de los locales es independiente del número de operadores en la facturación. Por lo que se refiere a los servicios mismos de la compañía que quiera ejercer su autoasistencia, este problema sólo le afecta a ella misma, puesto que no facturará más que sus propios aviones.

(30) En su análisis la Comisión ha tenido en cuenta la situación más difícil en el aeropuerto, es decir, el día más congestionado del mes más congestionado del año. Ese día fue, en el caso del año 1998, el 19 de diciembre, cuando 16 369 pasajeros pasaron por los mostradores de facturación. Es necesario recordar, por otra parte, que, en 1998, sólo cinco días el número de viajeros superó los 10 000. El examen del horario de los vuelos pone de manifiesto que el día más congestionado del año faltan mostradores hacia las 9 y las 12. Pero, por una parte, este problema ya existe actualmente y la llegada de un nuevo agente no influirá directamente en esas horas, puesto que no hay facturación común y, por otra, tal situación se produce porque se facturan vuelos chárter en ese momento preciso. Ahora bien, tal y como prevén las normas de atribución, aunque el aeropuerto está obligado a facturar los vuelos regulares en un plazo preciso, sí puede regular los horarios de facturación de los vuelos chárter con el fin de gestionar mejor los mostradores. Todos estos vuelos chárter son vuelos especiales que el aeropuerto acepta uno por uno y a los que se pueden exigir condiciones, en particular, en lo que se refiere a los horarios de facturación. Ahora bien, el examen del horario de los vuelos pone de manifiesto que en algunos períodos del día podría haber más vuelos y que desplazando los vuelos chárter a esos períodos se evitaría el problema. El aeropuerto no puede, pues, alegar un problema que está en sus manos solucionar.

(31) El análisis de la utilización de los mostradores de facturación indica que seis de los dieciocho mostradores de facturación están asignados permanentemente a TAP y dos a Portugalia. Estas dos compañías utilizan también otros mostradores según sus necesidades, al igual que

hacen GB Air y KLM. La flexibilidad de la utilización de los mostradores pone de manifiesto que no hay ningún problema particular de compatibilidad informática y que la llegada de un nuevo agente no plantearía problema alguno a este respecto.

(32) El expediente presentado por las autoridades portuguesas no menciona problemas particulares relativos a las oficinas y otras dependencias para el personal. El examen *in situ* confirmó que se podía ganar espacio en la sala de clasificación de equipajes al lado del ocupado por los otros agentes.

(33) Por último, las autoridades portuguesas declararon que no estaba previsto que los trabajos de ampliación de la terminal afectaran a la facturación.

(34) Las autoridades portuguesas no han demostrado, por lo tanto, que sea imposible abrir el mercado en el grado requerido por la Directiva.

4.3. *Plan de medidas*

(35) De acuerdo con las disposiciones del apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, el expediente presentado por las autoridades portuguesas incluye un plan de medidas destinadas a superar las limitaciones alegadas.

(36) Estas medidas forman parte de un plan importante y más general de renovación y ampliación del aeropuerto que le permitirá hacer frente al aumento del tráfico, en particular, mediante la creación de una nueva pista de rodaje *(taxiway)* y nuevas posiciones de aviones, así como mediante la duplicación de los niveles de la terminal, que permitirá separar la zona de salida de la de llegada.

(37) Por lo que se refiere a las operaciones de asistencia en tierra afectadas por la presente excepción, está previsto duplicar el número de mostradores de facturación y extender así la zona de facturación, crear una nueva terminal de salida para los equipajes que permitirá examinar el 100 % de los mismos y crear cinco puertas con pasarelas adaptables a todos los tipos de aviones. Según las autoridades portuguesas, estas medidas deberían permitir hacer frente al aumento del tráfico y superar las limitaciones alegadas. Por otro lado, harán también posible la apertura del mercado de la asistencia en pista en 2001 según las disposiciones establecidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva.

(38) No obstante, las limitaciones alegadas por las autoridades portuguesas no parecen demostrar, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva, que la excepción esté justificada y no es necesario examinar más detalladamente las medidas presentadas por el aeropuerto para superar esas limitaciones.

(39) Asimismo, la inexistencia de esas limitaciones hace improcedente el examen de la proporcionalidad de la medida tal como se especifica en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

5. **Conclusión**

(40) La Comisión reconoce que el aeropuerto de Oporto sufre de congestión en períodos determinados y que ha aprobado un plan de ampliación para solucionar ese problema. Se reconoce, en particular, que la zona de facturación de equipajes se queda pequeña en períodos de máxima afluencia y es difícil acoger al mismo tiempo a la gran cantidad de pasajeros que factura para los vuelos regulares y chárter. Sin embargo, ya que el problema está relacionado con el tamaño del local y no con los mostradores de facturación en sí y una mejor planificación de los vuelos podría solucionar parte de esos problemas, no se ha demostrado que el aumento del número de usuarios que ejercen la autoasistencia implique el deterioro de las operaciones de facturación y no sea posible una apertura a otros usuarios según lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La excepción concedida al aeropuerto Francisco Sá Carneiro de Oporto en virtud de la letra c) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, notificada a la Comisión el 11 de octubre de 1999, no reúne las condiciones previstas en el artículo 9 de dicha Directiva. En consecuencia, Portugal no está autorizado a aplicar dicha decisión.

Artículo 2

El destinatario de la presente decisión será la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 10 de enero de 2000.

Por la Comisión
Loyola DE PALACIO
Vicepresidente