DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 30 de octubre de 1998

relativa a la aplicación del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE del Consejo al aeropuerto de Colonia/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

[notificada con el número C(1998) 3336]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/631/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 30 de julio de 1998 y previa consulta a dichas autoridades,

Previa consulta al Comité consultivo,

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

Por carta de 30 de julio de 1998, registrada por la Comisión el 3 de agosto, las autoridades alemanas notificaron una solicitud de aprobación de la decisión del Gobierno de la República Federal de Alemania de 23 de julio de 1998 en la que se concedía al aeropuerto de Colonia (Flughafen Köln/Bonn GmbH) una excepción en los siguientes términos:

— limitar el ejercicio de la autoasistencia a un solo usuario para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3 y 4 del anexo de 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 el punto 5.4 (salvo el transporte de la tripulación). Esta excepción se concedía, con arreglo a la letra d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, hasta el 31 de diciembre de 1999.

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] e invitó a las partes interesadas a comunicarle sus observaciones.

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 24 de septiembre de 1998. Las autoridades alemanas respondieron a esta consulta mediante observaciones por escrito de 30 de septiembre y 1 de octubre de 1998.

Fundamento de la disposición de excepción

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 Colonia/Bonn, 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.

La Directiva 96/67/CE 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 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.

[1] DO L 272 de 25. 10. 1996, p. 36.
[2] DO C 267 de 26. 8. 1998.

Una excepción no puede concederse sino sobre la base de dificultades específicas de espacio y de capacidad. Fueron éstos 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» de 10 de diciembre de 1997 ([3]), que incorpora la Directiva 96/67/CE al Derecho nacional.

2. **Situación de la asistencia en el aeropuerto de Colonia/Bonn**

2.1. *Presentación del aeropuerto*

El aeropuerto de Colonia/Bonn está situado a 15 km al sur de Colonia. Posee tres pistas de aterrizaje y despegue (dos paralelas y una transversal, teniendo la principal 3 800 metros de longitud) y puede acoger tráfico aéreo de larga distancia. Su propiedad y gestión corren a cargo de la entidad Flughafen Köln/Bonn GmbH.

El aeropuerto consta de:

— una terminal de pasajeros con dos muelles (B y C) que dan cabida a 6 posiciones de pasarelas. La progresión del volumen de tráfico es considerable, con 5,3 millones de pasajeros en 1996, 5,6 millones en 1997 y una previsión de 8,3 millones en 2000. La terminal de pasajeros fue construida en los años sesenta y fue abierta al tráfico en 1970 para una capacidad operativa de 4 millones de pasajeros. Con el tiempo, se realizaron diversas ampliaciones y adaptaciones del complejo aeroportuario conforme aumentaba el tráfico. En 1996 se tomó la decisión de construir, en prolongación de la terminal actual, una nueva terminal (la terminal 2) destinada a acoger una capacidad adicional de otros 6 millones de pasajeros al año. De este modo, la capacidad total ascenderá a 14 millones de pasajeros a partir de la apertura de la terminal 2 en 2000, lo cual permitirá hacer frente a la demanda hasta algo más allá de 2010;

— una extensa zona de carga situada en paralelo a la pista principal que presenta un crecimiento muy considerable del volumen de carga manipulada, con 351 000 t en 1996 (carga y correo), 400 000 t en 1997 y cerca de 640 000 t previstas para 2000.

El aeropuerto está sujeto a coordinación plena desde 1997, sobre todo en razón de los problemas de capacidad en el edificio terminal de pasajeros, y su capacidad operativa en pista en la actualidad es de 52 movimientos de aeronaves por hora durante el día y 36 durante la noche. Tal capacidad debería permitirle, teniendo en cuenta el acondicionamiento de la plataforma y de las calles de rodaje, hacer frente a la demanda al menos hasta 2005. No obstante, en vista de los problemas de contaminación acústica para las poblaciones adyacentes, el aeropuerto cobra un nivel de tasas muy elevado a las aeronaves que no reúnen la calificación de «conformes al capítulo 3».

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

2.2. *Servicios de asistencia en tierra*

En la actualidad, una parte de las operaciones de asistencia está ya abierta a la competencia con la presencia de distintos agentes de asistencia en tierra o de usuarios que practican la autoasistencia. Es el caso de la asistencia administrativa (punto 1 del anexo de la Directiva) —con 12 usuarios y 7 agentes—, la asistencia de pasajeros (punto 2) —con 5 usuarios y 7 agentes—, la asistencia de carga (punto 4.1) —salvo las operaciones entre la aeronave y la terminal, determinadas operaciones en pista (puntos 5.3 y 5.7) y el transporte de la tripulación (parte del punto 5.4) —, la asistencia de limpieza (punto 6), la asistencia de combustible y lubricante (punto 7), la asistencia de mantenimiento en línea (punto 8) y la asistencia de operaciones de vuelo (punto 9).

Entre los servicios prestados no está incluida la asistencia de transporte de superficie descrita en el punto 10 del anexo por la existencia de una única terminal, y la asistencia de mayordomía (punto 11) está abierta a dos agentes.

El 1 de enero de 1999, la totalidad de los servicios de asistencia a terceros deben estar abiertos a la competencia, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva y en la normativa de desarrollo alemana. Por tanto, la excepción concedida por las autoridades no afecta sino a la autoasistencia y permite la presencia de un único usuario y no de un mínimo de dos como exige la Directiva. Además, la excepción se circunscribe a las operaciones de asistencia de equipajes (punto 3), a las operaciones de carga y descarga de la aeronave, al transporte de pasajeros y de equipajes entre la aeronave y la terminal (parte del punto 5.4) y a la asistencia de carga y correo (punto 4).

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

La excepción concedida por el Gobierno alemán se basa principalmente en los problemas de espacio que afrontará el aeropuerto con la apertura del mercado de asistencia el 1 de enero próximo. Esta apertura coincide, en efecto, con las obras de ampliación previstas por el aeropuerto, que consisten en la realización de un enlace ferroviario y la construcción de la terminal 2. Las autoridades alemanas aducen que el espacio disponible el 1 de enero de 1999 permitirá la admisión de un segundo agente, de conformidad con la normativa alemana de desarrollo de la Directiva, así como el derecho de autoasistencia de un usuario, pero no permitirá la admisión de un segundo usuario que practique la autoasistencia en razón de las obras de ampliación.

Para ello, las autoridades alemanas aducen el informe técnico titulado «Kapazitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003», de 30 de mayo de 1997, realizado por el Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik a instancias de la entidad gestora del aeropuerto de Colonia/Bonn.

1. **Informe técnico del Instituto Fraunhofer**

En términos generales, el informe técnico realizado por el Instituto Fraunhofer señala que, pese a que el recinto aeroportuario presenta una superficie total considerable de cerca de 1 000 ha, la superficie operativa disponible es más bien reducida en razón de determinadas restricciones reglamentarias impuestas en materia urbanística. El informe demuestra que, ya en la situación actual, las operaciones de asistencia resultan difíciles de realizar satisfactoriamente con una sola entidad gestora del aeropuerto como agente de asistencia a terceros.

Debido al gran número de equipos y vehículos de asistencia, el aeropuerto se ve obligado a ocupar ya completamente los espacios dedicados a la asistencia en tierra.

Según dicho informe, es imposible aprovechar más las capacidades aeroportuarias en las posiciones de estacionamiento de aeronaves para estacionar equipos de asistencia. Efectivamente, no solamente la plataforma es utilizada como zona de estacionamiento por numerosas aeronaves durante la noche —sobre todo en las inmediaciones de la terminal de pasajeros y en la proximidad de los edificios de carga en el caso de las compañías de mensajería, con horas punta entre las dos y las tres de la madrugada—, sino que también es necesario ampliar las operaciones de asistencia a aeronaves de carga a emplazamientos que normalmente se utilizan como posiciones de estacionamiento para la asistencia de aeronaves de pasajeros en la zona adyacente a la terminal de pasajeros. Además, el aeropuerto ha de cerrar la pista 14R32L (pista meridional corta en paralelo) para el estacionamiento y la asistencia de una docena de aparatos de tipo Fokker.

En cambio, durante el día una parte de la plataforma ha de ser utilizada para el estacionamiento del material de asistencia.

Según el informe del Instituto Fraunhofer, en tal situación el déficit actual en lo que se refiere al estacionamiento de material de asistencia se cifra en unos 3 172 m^2 en superficie estática (sólo estacionamiento) y en 4 346 m^2 en superficie dinámica (incluida las superficie para la manipulación de equipos) si los servicios de asistencia son prestados en las zonas reservadas a esta clase de operaciones. Por tanto, este déficit, siempre según el informe citado, solamente es colmado por la utilización de numerosas posiciones de estacionamiento de aeronaves. Esta sobrecarga general, que continuará hasta tanto no terminen las obras sobre la plataforma de la futura terminal 2, es decir, en principio hasta mediados de 1999 y, posiblemente, hasta finales de 1999 para una apertura a los pasajeros en marzo de 2000, no permite utilizar las superficies más allá del límite de lo tolerable y de las normas de seguridad.

Las simulaciones realizadas por el Instituto Fraunhofer en el marco de la apertura del mercado tienen en cuenta una gran dependencia entre el número de operadores —agentes o usuarios que practican la autoasistencia— y el número de equipos y vehículos de asistencia necesarios. En efecto, el informe destaca que cada agente debe poseer material en cantidad suficiente para hacer frente, incluso en horas punta, a sus propias necesidades y para cumplir las obligaciones de su contrato respectivo, y que estos picos varían en el curso de la jornada en función de los clientes asistidos y no se corresponden necesariamente con los picos del aeropuerto. Según el informe, la admisión de otros agentes y usuarios que practican la autoasistencia en las condiciones previstas por la Directiva aumentaría el déficit de espacio hasta los 9 420 m^2 en superficie estática y hasta los 12 908 m^2 en superficie dinámica, y el único modo de obtener una superficie semejante seria cerrando algunas posiciones de estacionamiento.

2. **Posición de las autoridades alemanas**

Después de recordar que la cantidad de equipos de asistencia presente en el aeropuerto era tanto necesaria como suficiente para responder a las necesidades de las compañías aéreas, las autoridades alemanas, en su notificación de 3 de agosto de 1998, señalaron que pese a todo era posible obtener una superficie cifrada globalmente en cerca de 2 600 m^2 que en la actualidad sirve para el estacionamiento de equipos no utilizados. Por otro lado, también ha de tenerse en cuenta la disminución de la demanda de superficie aeroportuaria para sus propias operaciones de asistencia por la pérdida de cuota de mercado que deberá afrontar el aeropuerto con la apertura a la competencia. A ello se añade, según las autoridades alemanas, las superficies liberadas por la empresa TNT cuando abandonó el aeropuerto de Colonia/Bonn para instalarse en Lieja a finales de febrero de 1998. Estas superficies, estimadas en 8 000 m^2 de naves y 2 000 m^2 de zonas de manipulación de carga, serán repartidas, según la entidad gestora del aeropuerto, entre las otras dos empresas de mensajería DHL y UPS, pese a que el aeropuerto conoce las medidas de liberalización y los imperativos que éstas conllevan. En cambio, las autoridades alemanas recuerdan que las superficies de que se trata deben destinarse prioritariamente a la apertura mínima del mercado exigida por la Directiva. Además, aducen que es posible construir u organizar espacios de estacionamiento para los equipos de asistencia al menos en las inmediaciones de la nueva zona de carga oeste que estará lista, en una primera fase, en otoño de 1998. En efecto, esta zona está destinada a las operaciones de carga con horas punta durante la madrugada. Por tanto, los equipos de asistencia podrían estacionarse sobre esta plataforma durante el resto del día.

Según las autoridades alemanas, la zona C, con 5 posiciones de estacionamiento remoto, solamente presenta una utilización media del 50 %. Aun si la utilización de esta zona C está temporalmente limitada por las obras en curso en la futura terminal 2, las autoridades alemanas consideran que tampoco es imposible estacionar equipos o vehículos en este lugar, al menos hasta la apertura de la terminal 2, en cuyo momento se habrán liberado nuevas superficies y el estacionamiento de los equipos de asistencia no debería plantear problema alguno.

Por último, para los equipos ligeros podría utilizarse una zona de depósito, al menos con carácter temporal, en la proximidad de la zona de estacionamiento de las aeronaves de la aviación general (GAT 3) junto al espacio reservado a los autobuses.

Todas estas asignaciones temporales podrán regularizarse tan pronto como esté disponible la zona que depende de la futura terminal 2, es decir, a partir del verano de 1999 si se cumplen los plazos de puesta en servicio de la terminal y, en todo caso, hacia finales de 1999.

Por consiguiente, las autoridades alemanas estiman que, haciendo uso de las superficies señaladas más arriba que pueden ser liberadas inmediatamente por el aeropuerto, es posible admitir un segundo agente y cumplir así los requisitos relativos a la asistencia a terceros exigidos por el reglamento alemán «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» y, sobre todo, lo dispuesto en su anexo, que precisa el número de agentes autorizados a prestar en el aeropuerto los servicios objeto de la presente notificación.

El espacio liberado de este modo permitiría igualmente la admisión de otro usuario que practique la autoasistencia, pero según las autoridades alemanas no permitiría la admisión de un segundo usuario para realizar esta misma clase de actividad, y esto hasta finales de 1999, fecha en que la conclusión de las obras en la zona alrededor de la futura terminal 2 permitirá liberar suficiente espacio para una apertura a la competencia conforme a lo exigido en la Directiva.

III. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, se invitó a las partes interesadas a manifestarse sobre el caso mediante la publicación de la notificación de las autoridades alemanas. Las compañías aéreas que se han pronunciado refutan los argumentos de las autoridades alemanas y, sobre todo, las necesidades aducidas en el informe técnico del Instituto Fraunhofer para la admisión de un agente o usuario suplementario. En concreto, las compañías aéreas denuncian la estimación de 9 420 m^2 de espacio estático para las necesidades de cada nuevo operador, cuando en Londres-Heathrow la empresa KLM Groundservices asiste a 19 vuelos al día con 6 000 m^2 y en Francfort el transportista Delta practicaba cotidianamente la autoasistencia de 15 vuelos, la mayoría reagrupados en un corto período del día, con un espacio de 6 000 m^2 para los equipos y 2 000 m^2 para el personal de asistencia. Estas compañías aéreas recuerdan por otro lado que, si el aeropuerto se preparaba para el aumento del volumen de tráfico en los años venideros, sobre todo con la construcción de una nueva terminal, en sus proyectos también tenía que haber incluido la organización de los servicios anejos y por tanto el espacio adecuado para una buena gestión de la asistencia, teniendo en cuenta que la demanda de espacio se mide en función de las necesidades y no del número de participantes. Por último, estas compañías señalan que si se reagrupan las aeronaves de la aviación general y se optimizan las superficies de estacionamiento para los equipos de asistencia, se liberaría espacio suplementario. Igualmente, las compañías aducen que la configuración de las naves para el equipaje permite la admisión de otros operadores.

IV. EVALUACIÓN DE LA EXCEPCIÓN A LA LUZ DE LO DISPUESTO EN LA DIRECTIVA 96/67/CE

1. Normas vigentes en materia de asistencia

1.1. *Posibilidades de limitar el acceso al mercado*

La Directiva 96/67/CE 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. Con un volumen de tráfico anual de 5,4 millones de pasajeros en 1997, el aeropuerto de Colonia/Bonn debe, de conformidad con el anexo 5 del reglamento alemán «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», abrir el mercado de la asistencia a terceros a un segundo agente a partir del 1 de enero de 1999 y autorizar el ejercicio de la autoasistencia a dos usuarios a partir del 1 de enero de 1998.

Las normas generales del ejercicio de la autoasistencia 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 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 estos artículos, 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.

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 en el grado previsto en la Directiva, el Estado miembro afectado puede, con arreglo a la letra 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.

Tal y como recordó la Comisión en sus respectivas Decisiones de 14 de enero de 1998 relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([4]), 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 jurisprudencia ([5]) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que las medidas susceptibles de excluir o de prohibir las actividades de prestadores de servicios, aunque se apliquen sin distinción de nacionalidad, solamente estarán autorizadas cuando estén justificadas por exigencias apremiantes de interés público, y deben por otro lado ser proporcionales a los objetivos perseguidos.

1.2. *Procedimiento*

Alemania se comprometió a supeditar la entrada en vigor de la decisión de excepción a la decisión de aprobación de la Comisión.

Tal y como recordó en sus respectivas Decisiones relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf, 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;

— 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.

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 ([6]).

([4]) Decisiones 98/387/CE y 98/388/CE de la Comisión, DO L 173 de 18. 6. 1998, pp. 32 y 45.

([5]) Sentencias de 25 de julio de 1991, Asunto C-288/89 (Mediawet), Rec. p. 1-4007 y C-7690, (Säger/Dennemeyer), Rec. p. I-4221.

([6]) Ver, en particular, sentencia de 20 de abril de 1978 en los asuntos acumulados 80-81/77, (Commissionaires réunis/Receveur des douanes), Rec. 1978, p. 927, y sentencia de 25 de junio de 1992, Asunto C-116/91 (British Gas), Rec. p. I- 4071, apartado 12.

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

La Comisión ha examinado detenidamente, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 9 de la Directiva, las dificultades invocadas en materia de espacio y de capacidad, la adecuación a estas dificultades 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 efectuó al aeropuerto de Colonia/Bonn a raíz de la notificación, y por último en el informe técnico que había encargado a la consultora Symonds Travers Morgan.

2. **Dificultades aducidas por las autoridades alemanas**

2.1. *Introducción*

La visita de inspección de los servicios de la Comisión y el informe técnico realizado a instancias suyas han confirmado que el aeropuerto de Colonia/Bonn conoce dos clases bien distintas de asistencia en tierra. Durante el día, la relacionada con el transporte de pasajeros en la terminal de pasajeros y en varias posiciones sobre la plataforma de carga; durante la noche, dichas posiciones sirven de zona de estacionamiento para numerosas aeronaves, de modo que la plataforma de carga se encuentra casi totalmente ocupada con las operaciones de carga y correo.

Por lo que respecta a la terminal de pasajeros, las aeronaves estacionan directamente en contacto con los dos muelles, gracias a un sistema de pasarelas múltiples que permiten atender varios tipos de aeronaves, pero también renunciar a determinados equipos, como los vehículos para el retroceso remolcado (*push back)* de aeronaves. En cambio, el espacio disponible para albergar otras clases de equipos de asistencia es reducido.

La zona que se extiende delante de la terminal de carga permite igualmente el estacionamiento de aeronaves casi en contacto con el dique *(nose-in).* A la salida, estas aeronaves necesitan ser arrastradas por vehículos de retroceso remolcado, aunque también hay numerosas posiciones de estacionamiento remoto en las que pueden maniobrar de forma autónoma, al menos a la salida.

Parece evidente que, en la medida de lo posible, la búsqueda de espacio para el equipo y las operaciones de asistencia debe, prioritariamente, tener lugar en las inmediaciones de las aeronaves, es decir, en los alrededores de los edificios terminales. Con todo, se trata sólo de una prioridad. La Directiva prevé que las autoridades del Estado miembro deben demostrar la imposibilidad de la apertura del mercado en el grado requerido. El Estado miembro debe demostrar la falta de espacio para estacionar equipo y realizar las operaciones previstas sin plantear expresamente criterios de calidad para cada emplazamiento.

2.2. *Dificultades de espacio y de capacidad*

Si bien la Comisión reconoce que el aeropuerto presenta claras horas punta (por la mañana y a media tarde en lo que se refiere a los pasajeros y entre las diez de la noche y las tres de la madrugada en lo que se refiere a la carga), también cree que las autoridades alemanas no han demostrado que todo el espacio actualmente disponible esté siendo ya utilizado efectivamente.

a) Respecto del espacio disponible

Es cierto que en las horas punta en período nocturno —hacia la una o las dos de la madrugada— el número de aeronaves estacionadas durante la noche sobrepasa el número de posiciones de estacionamiento del aeropuerto. Efectivamente, desde hace dos años la pista 14L32R está cerrada durante la noche para servir de estacionamiento a una docena de aparatos Fokker. De todos modos, no queda demostrado que este cierre, aunque no satisfactorio, conlleve un perjuicio operativo de peso pasa el aeropuerto ni que haga imposible la apertura del mercado en e1 grado previsto por la Directiva. Por otro lado, tal sistema podría mantenerse tanto como duren las obras en el aeropuerto, esto es, durante el período de vigencia de la excepción. Si las autoridades de navegación aérea prohibieran el uso de esta pista como área de estacionamiento de aeronaves, estas posiciones serian trasladadas, según las autoridades alemanas, a la plataforma de carga oeste. Aun en tal hipótesis, semejante utilización de esta plataforma no impediría el estacionamiento de equipos en las inmediaciones de esta zona o en su prolongación.

Las normas y prácticas recomendadas por la Organización Internacional de Aviación Civil (OIAC) prevén los espacios y la localización que han de reservarse a las necesidades de la seguridad y de los equipos de asistencia en las posiciones de estacionamiento, en función de los tipos de aeronaves. La inspección de las instalaciones aeroportuarias en un momento en que todas las posiciones de estacionamiento estaban ocupadas —hacia la 1h30 de la madrugada— puso de manifiesto que incluso en ese período seguía habiendo considerables espacios disponibles para estacionar equipos de asistencia en las inmediaciones del punto F02 (plan de situación de 4 de noviembre de 1997) junto a los hangares de la empresa DHL, así como en la cabecera de las aeronaves de larga distancia de la zona F. Además, en horas punta la mayoría de los equipos de asistencia se encuentran en actividad y por definición no necesitan estar estacionados.

Lo mismo cabe decir de la terminal de pasajeros, que acoge diversas aeronaves durante la noche. Puede pensarse que el estacionamiento de equipos en los alrededores de estas aeronaves no plantea dificultad alguna durante las horas valle; de todos modos, estos equipos deben utilizarse al comienzo del día en el momento de la salida de las aeronaves.

Además, la zona de carga está prácticamente vacía durante el día, y determinadas posiciones de estacionamiento podrían utilizarse para los equipos de asistencia; por la tarde, estos emplazamientos quedarían liberados de todos modos porque los equipos están siendo utilizados.

De estas observaciones se desprende que en la zona F, así como en la cabecera de las aeronaves y, durante la noche. en la zona adyacente al terminal de pasajeros, podría liberarse espacio suplementario al mencionado por las autoridades alemanas en la notificación recibida por los servicios de la Comisión, espacio que podría destinarse al estacionamiento de equipos de asistencia en la proximidad de las posiciones de estacionamiento.

Por otra parte, como quedó demostrado en el expediente presentado por las autoridades alemanas, la nueva zona de carga oeste debe poder utilizarse desde el otoño de 1998. Esta zona de 40 000 m^2 ha sido planificada para poder acoger aparatos del tipo Fokker, así como equipos de asistencia. El plan incluye también la construcción a medio plazo de instalaciones suplementarias para la carga a lo largo de esta zona. Lo mismo cabe decir de las superficies en reserva en prolongación de la nueva zona de carga oeste.

Tal y como recordó en su Decisión relativa al aeropuerto de Francfort ([7]), la Comisión cree que el objetivo de la Directiva implica que solamente pueden servir de base para una excepción las dificultades mencionadas en el artículo 9, cuando supongan obstáculos en sí mismas para la aplicación de la Directiva, y no pueden incluirse las dificultades creadas por el propio aeropuerto. En su decisión de 23 de julio de 1998, las propias autoridades alemanas aplicaron esta norma al recordar que el aeropuerto no podía reducir el espacio disponible necesario para la aplicación de lo dispuesto en la Directiva asignando a otros fines las naves y los espacios liberados tras el cese de actividad de la empresa TNT. Al igual que se expuso en el caso de Francfort, no es la falta de espacio en si misma la que haría imposible la apertura, sino básicamente la asignación decidida por el aeropuerto de las superficies que están o estarán disponibles la que podría entrañar dificultades para la admisión de otro agente, y esto en la medida en que no fueran suficientes los espacios adicionales que han puesto de manifiesto tanto el informe técnico como la presente Decisión.

b) Respecto de las necesidades de espacio

El ámbito de aplicación de la excepción concedida por las autoridades alemanas se circunscribe al ejercicio de la autoasistencia por parte de un segundo usuario.

Uno de los criterios objetivos de selección de los usuarios que pueden ser autorizados a practicar la autoasistencia cuando su número es limitado es la importancia en orden decreciente del volumen de tráfico (pasajeros o carga) de los usuarios en un aeropuerto. A la luz de la decisión de las autoridades alemanas de 23 de julio de 1998 notificada a la Comisión, se puede considerar que el usuario más importante en términos de volumen de tráfico disfruta ya del derecho a la autoasistencia y que, al examinar la excepción concedida por las autoridades alemanas, hay que tener en cuenta las repercusiones en las necesidades de equipo y espacio que produciría el ejercicio de la autoasistencia por parte del segundo usuario más importante en el aeropuerto, o del tercer o cuarto usuario en el caso de que los anteriores preferentes no estuvieran interesados en practicar la autoasistencia.

([7]) Véase nota 5.

Según los planes de vuelo comunicados por la autoridad aeroportuaria, parece que en el caso de que el segundo usuario fuera un transportista de pasajeros, éste debería, en el marco de la autoasistencia, asistir a cerca de 17 vuelos al día con un solo pico de 4 vuelos a un tiempo. Basándose en el hecho de que este transportista continuará durante el año 1999 —período objeto de la excepción— utilizando aeronaves de pequeña capacidad, los equipos necesarios para este número de vuelos podrán ser estacionados sin dificultades en los espacios citados más arriba. En efecto, las necesidades en equipos en la terminal de pasajeros suelen limitarse a equipos ligeros (carritos de equipaje, motores de arranque) y móviles (escalerillas y autobuses para el transporte hasta las posiciones remotas), ya que en la mayoría de las posiciones las aeronaves no necesitan recurrir al retroceso remolcado. No obstante, en el caso de que el transportista fuera a utilizar aeronaves de gran envergadura que exijan equipos adicionales de asistencia, éstos podrían ser estacionados en la cabecera de las posiciones de carga o incluso trasladando una parte de los carritos a las inmediaciones de la zona D.

En el caso de que este segundo agente fuera una de las empresas de mensajería presentes en el aeropuerto, la necesidad adicional de espacio sería mínima, ya que los equipos podrían ser estacionados sobre la parte de la plataforma que le está asignada y que está libre durante el día y estaría ocupada durante la noche.

En lo que se refiere a la demanda de naves, la notificación de las autoridades alemanas no plantea dificultad especial alguna. Un usuario que practique la autoasistencia dispone en general de naves en el recinto aeroportuario y podría considerar suficientes las que le están ya asignados. Podría ser éste sobre todo el caso de las empresas de mensajería presentes en el aeropuerto. En caso de demanda adicional, podría recurrirse en particular, aunque fuera con carácter temporal, a determinadas naves hoy por hoy libres en la zona de carga.

Por último, la parte de la excepción que hace referencia al punto 3 del anexo de la Directiva, a saber, a la asistencia de equipajes, reclama una atención especial. Es cierto que en esta actividad, la existencia de varios agentes puede tener una repercusión importante en el buen funcionamiento del conjunto de la actividad aeroportuaria. No se puede negar que, en general, la multiplicación de los agentes conlleva un aumento de las necesidades en equipos y espacio, las cuales ya no se corresponden con las necesidades durante las horas punta del aeropuerto —como es el caso cuando existe un monopolio de la asistencia—, sino con las de las horas punta de cada uno de los agentes, a fin de que puedan satisfacer a sus clientes. Sin embargo, este aumento de las necesidades se ve mitigado por la pérdida de cuota de mercado por parte de la entidad que conservaba el monopolio hasta entonces o por parte de los demás agentes, y con ello por la disminución de la demanda de equipos y espacio para estacionar éstos, tal y como reconocen las propias autoridades alemanas en su decisión de 23 de julio de 1998.

En este caso especial, ya se recordó que el aeropuerto disponía de espacio suficiente para admitir a un segundo usuario, por lo que el estacionamiento de equipos no constituye un obstáculo para la aplicación de la Directiva. Además, una parte de los carritos de equipaje listos para ser utilizados encuentra estacionamiento al exterior del edificio de clasificación, a espaldas de las posiciones A11 a A15 ([8]), y es posible asignar espacio suplementario situado detrás de las posiciones A17 a A25 para el estacionamiento de carritos vacíos listos para ser utilizados. Efectivamente, este espacio estaba completamente libre cuando los expertos de la Comisión realizaron una visita de inspección al aeropuerto en un momento del día en que, por la falta de actividad, lo normal habría sido que esos emplazamientos hubieran estado ocupados por carritos estacionados.

Por lo que se refiere al sistema de clasifcación de equipajes, está constituido por cintas transportadoras con planos inclinados automatizados. El número de planos inclinados en uso depende del número de vuelos asistidos. Los carritos son estacionados delante de las bocas de descarga. En general, el número de carritos estacionados en un momento dado delante de estas bocas no depende del número de operadores —agentes o usuarios que practiquen la autoasistencia—, sino del número de vuelos asistidos, que es del orden de 50 al día. En cambio, es la gestión de estos carritos en el interior del edificio la que puede producir dificultades. En éste, hay un punto central de llegada de equipajes, los cuales son distribuidos a dos cintas transportadoras dispuestas en paralelo. Los carritos llegan a estas cintas en formación paralela, cada una en sentido único. Una comparación con otros aeropuertos y con el número de vuelos asistidos al día revela que el monopolio de la asistencia de equipajes no es forzosamente necesario. Una gestión rigurosa del tráfico de carritos, como es realizada en los aeropuertos ya abiertos a la competencia, permitiría evitar la acumulación de demasiados carritos listos para ser utilizados en el interior del edificio, ya que estos podrían ser estacionados, como se indicó más arriba, en el exterior del mismo. De hecho, es competencia de la entidad gestora del aeropuerto asegurar el buen funcionamiento del conjunto de la actividad aeroportuaria. En efecto, el aeropuerto tiene la facultad de asegurar el respeto de determinadas normas de conducta y, sobre todo, de asegurar que el número de carritos presentes no supere las necesidades en cada momento dado. El aeropuerto no puede invocar dificultades que se derivan de su propia gestión. Como ha recordado la Comisión en su Decisión relativa al aeropuerto de Francfort, la imposibilidad de la apertura del mercado debe resultar de un hecho independiente de aquel que la invoca.

En suma, las autoridades alemanas no demuestran la imposibilidad de abrir el mercado en el grado previsto en la Directiva.

3. **El plan de medidas**

El apartado 2 del artículo 9 de la Directiva prevé que toda decisión de excepción debe ir acompañada de un plan de medidas apropiadas encaminado a superar las limitaciones invocadas. El aeropuerto decidió en 1996 construir una nueva terminal de pasajeros (terminal 2), con la superficie correspondiente para la asistencia en tierra, que permitirá,

([8]) Plan de situación de 4 de noviembre de 1997, figura 3.

con una capacidad operativa adicional de 6 millones de pasajeros, hacer frente a la demanda prevista para los años venideros. Se previó igualmente construir un enlace ferroviario bajo la futura terminal 2, con una parada en la misma. Según las previsiones, la nueva terminal se abrirá al público en la primavera de 2000. Las obras incluyen también la construcción de nuevas áreas de estacionamiento, de modo que a partir de 2000 se liberarán superficies operativas y de depósito de equipos que totalizan 15 000 m^2, reservados por el aeropuerto para responder plenamente a las necesidades de los nuevos agentes desde principios de 2000.

Con todo, al no haber quedado demostradas las dificultades aducidas por las autoridades alemanas por cuanto atañe a la presente excepción, no es necesario examinar en profundidad las medidas presentadas por el aeropuerto encaminadas a superar las limitaciones invocadas.

Igualmente, la falta de dificultades reales hace innecesario el examen de la proporcionalidad de la medida exigido por el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

V. **CONCLUSIÓN**

El crecimiento del volumen de tráfico y la ampliación de las instalaciones y de las capacidades aeroportuarias motivada por dicho crecimiento indujeron al aeropuerto de Colonia/Bonn —cosa absolutamente normal— a construir nuevas instalaciones de acogida y por tanto a limitar a determinados espacios la superficie disponible, incluso para los equipos de asistencia en tierra. No obstante, los espacios disponibles mencionados en la presente Decisión, que deben sumarse a los presentados por las autoridades alemanas, resultan suficientes para permitir la autoasistencia de un segundo usuario en el recinto aeroportuario. En consecuencia, las autoridades alemanas no han demostrado que fuera necesario retrasar la admisión de un segundo usuario hasta el 1 de enero de 2000, ni tampoco la imposibilidad de abrir el mercado en el grado previsto en la Directiva para las operaciones mencionadas en la notificación registrada per la Comisión el 3 de agosto de 1998,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La decisión de excepción concedida al aeropuerto de Colonia/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH) con arreglo a la letra d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, notificada a la Comisión el 3 de agosto de 1998, no reúne las condiciones previstas en el artículo 9 de la Directiva. En consecuencia, la República Federal de Alemania no podrá aplicar dicha decisión.

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el 30 de octubre de 1998.

Por la Comisión
Neil KINNOCK
Miembro de la Comisión