COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 14 de enero de 1998
relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CE
(IV/34.801 FAG — Flughafen Frankfurt/Main AG)
(El texto en lengua alemana es el único auténtico)
(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/190/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado [1], cuya última modificación la constituye el Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia, y, en particular, su artículo 3,

Vista la denuncia presentada ante la Comisión el 20 de julio de 1993 por las compañías KLM Royal Dutch Airlines NV, Air France Compagnie Nationale SA y British Airways plc destinada a comprobar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 17, que la sociedad Flughafen Frankfurt/Main AG ha infringido el artículo 86 del Tratado,

Vista la decisión de la Comisión el 10 de mayo de 1994 de incoar un procedimiento en relación con el presente asunto,

Después de haber ofrecido a la empresa interesada la oportunidad de dar a conocer su punto de vista en relación con las objeciones formuladas por la Comisión, con arreglo al apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 y al Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo [2], especialmente con motivo de tres audiencias,

Previa consulta al Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes,

Considerando lo que sigue:

[1] DO 13 de 21. 2. 1962, p. 204/62.
[2] DO 127 de 20. 8. 1963, p. 2268/63.

I. HECHOS

A. AEROPUERTO DE FRANCFORT

A.1. Flughafen Frankfurt/Main AG — Parte demandada

(1) Flughafen Frankfurt/Main AG (en lo sucesivo denominada «FAG») es la empresa que posee y explota el aeropuerto de Francfort.

(2) Según el informe anual de FAG para 1995, el aeropuerto de Francfort es el mayor de Alemania y uno de los más grandes de Europa en términos de vuelos y de volumen de pasajeros y carga.

En 1995 registró 372 587 movimientos de aeronaves comerciales, un volumen de 38 191 247 pasajeros y de 1 327 865 toneladas métricas de carga. En relación con el tráfico total de Alemania, estas cifras representaron el 23,7 % de los movimientos de aeronaves comerciales, el 34,6 % de pasajeros y el 70,7 % de carga. Comparado con el resto de los aeropuertos europeos, Francfort ocupa el 2º lugar en términos de pasajeros y movimientos de aeronaves (después de Londres-Heathrow) y el primero por lo que se refiere a carga.

(3) En 1995, FAZ alcanzó una cifra total de ventas de 2 316,7 millones de marcos alemanes, el 37,7 % de los cuales 873 millones procedían de las tasas percibidas en concepto de servicios de asistencia en tierra.

A.2. Marco jurídico para la explotación del aeropuerto de Francfort

(4) El marco jurídico para la explotación de los aeropuertos en Alemania se establece en la Ley de tráfico aéreo («Lufverkehrsgesetz», en lo sucesivo

denominada «LuftVG») de 14 de enero de 1981 y en el Decreto de licencia del tráfico aéreo («Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung», en lo sucesivo denominada «LuftVZO») de 13 de marzo de 1979. De conformidad con el artículo 6 de la LuftVG, la construcción y explotación de aeropuertos está supeditada a una autorización previa. El artículo 39 del LuftVZO especifica la autoridad competente a efectos de autorización. Ésta abarca tanto la construcción de un aeropuerto como su explotación (artículo 42 del LuftVZO).

Con arreglo al artículo 45 del LuftVZO, en el que se establecen las obligaciones del operador del aeropuerto, éste deberá mantener la seguridad operativa del mismo y está obligado a explotarlo de forma adecuada. Asimismo, está obligado a presentar a la autoridad competente las normas por la que se rige la utilización del aeropuerto («Flughafenbenutzungsordnung») para que ésta dé su autorización (artículo 43 del LuftVZO); la autoridad competente se encarga de publicar posteriormente tales normas.

(5) Las normas por las que se rige la utilización del aeropuerto de Francfort entraron en vigor el 12 de abril de 1984; fue el Ministerio de Asuntos Económicos y Tecnología de Hesse quien concedió la autorización el 16 de febrero de 1984.

Estas normas constan de una disposición según la cual el operador del aeropuerto puede facilitar servicios de asistencia en tierra, que se definen como «gestión del tráfico de aeronaves» («Verkehrsabfertigung der Luftfahrzeuge»), a cambio de una retribución, a menos que las partes acuerden otra cosa (sección 2.5). En ese caso, el equipo y los vehículos de asistencia se han de estacionar donde especifique el operador del aeropuerto a cambio del pago de una tasa. Por otra parte, el operador del aeropuerto puede solicitar el abono de tasas por el uso del aeropuerto y sus instalaciones en tales casos.

Entre las normas por las que se rige el uso del aeropuerto de Francfort existen disposiciones especiales que regulan las operaciones de reaprovisionamiento de combustible (artículo 2.8) y el mantenimiento y la limpieza exterior de las aeronaves (artículo 2.9). Por lo que respecta al reaprovisionamiento de combustible, se dispone que las sociedades que ofrecen este servicio a las aeronaves han de contar con la autorización del operador del aeropuerto. Estas sociedades y las compañías aéreas deberán cumplir las disposiciones de seguridad. Por lo que se refiere a las tareas sustanciales de mantenimiento en las aseronaves y el lavado de las mismas, sólo se establece que se deberán llevar a cabo exclusivamente en zonas indicadas por el operador del aeropuerto.

(6) El artículo 4.1 de las normas que se rige la utilización del aeropuerto de Francfort dispone que cualquier actividad comercial en el aeropuerto está sujeta a un acuerdo con el operador del mismo, que, en principio, también puede incluir el abono de tasas. La disposición específica que no se consideran actividades comerciales las que desarrollan las compañías aéreas en relación directa con la explotación de su aeronave.

(7) La gestión del aeropuerto de Francfort también se verá influida por 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]. Entre otras cosas, esta Directiva establece que, para los aeropuertos cuyo tráfico anual sea igual o superior a 3 millones de viajeros y para determinadas categorías de servicios:

— los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar a los agentes de asistencia en tierra el libre acceso al mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra a terceros a partir del 1 de enero de 1999 (artículo 6 de la Directiva); no obstante, pueden limitar el número de agentes autorizados (hasta dos como mínimo);

— los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar el libre ejercicio de la autoasistencia en tierra a partir del 1 de enero de 1998 (artículo 7 de la Directiva); no obstante, pueden reservar el ejercicio de autoasistencia (a dos usuarios como mínimo); al haberse descrito de forma restrictiva la autoasistencia, la asistencia conjunta no es objeto de medidas de liberalización;

— en caso que limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponibles entrañen la imposibilidad de apertura del mercado y/o del ejercicio de autoasistencia, el Estado miembro de que se trate puede optar, siempre que lo autorice la Comisión, por limitar a un solo prestador el ejercicio de la aistencia a terceros (por un período de dos años renovable una sola vez) y por prohibir o limitar a un solo usuario el ejercicio de autoasistencia (por un período de tres años, renovable). Los Estados miembros notificarán a la Comisión toda excepción que concedan al menos tres meses de su entrada en vigor (apartado 3 del artículo 9 de la Directiva).

Mediante carta de 15 de octubre de 1997, el Estado alemán comunicó a la Comisión que el 29 de septiembre de 1997 había decidido, en aplicación del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, conceder una excepción a FAG con relación a las obligaciones que emanan de los artículo 6 y 7 de la Directiva para un período de dos y tres años, respectivamente (en lo sucesivo denominada «decisión del Estado alemán de 29 de septiembre de

[1] DO L 272 de 25. 10. 1996, p. 36.

1997»). En la misma carta, Alemania proponía asimismo medidas para superar las mencionadas limitaciones. Esta carta se registró en los servicios de la Comisión el 20 de octubre de 1997. Se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [1] un resumen de esta decisión conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 98 de la Directiva.

B. GESTIÓN DEL AEROPUERTO DE FRANCFORT

B.1. **Configuración del aeropuerto**

(8) El aeropuerto de Francfort tiene forma longitudinal. El áerea del aeropuerto está rodeada de autopistas (por el norte y el este), vías férreas (por el sur) y por un bosque que se encuentra protegido por razones medioambientales (por el oeste). Ello implica la imposibilidad de ampliar la superficie del mismo, lo que impide su desarrollo. También son limitadas las posibilidades de ampliación del espacio útil dentro del recinto del aeropuerto, dado que 229 ha de superficies forestales al suroeste se encuentran protegidas por motivos medioambientales y que la Ferza Aérea de los Estados Unidos (USAF) ocupa 179 ha al sur.

(9) Las instalaciones de despegue y aterrizaje del aeropuerto constan de dos pistas paralelas (norte y sur) y una pista exclusivamente de despegue (oeste), casi perpendicular a las primeras.

La zona situada al norte de las dos pistas principales acoge los principales edificos del aeropuerto, que constan de dos terminales (terminal 1 y terminal 2), los servicios federales de correos, un área consagrada a las secciones de carga y explotación de la compañía Lufthansa y una de depósitos de combustible. La zona nordeste alberga el área de cercanías y de la «Little League», que ha sido devuelta recientemente a FAG y se ha asignado a USAF Mail.

La zona más pequeña situada al sur de las pistas principales ha sido ocupada por la USAF desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial. No obstante, recientemente se ha devuelto una parte de la misma a FAG, que ha trasladado a ella sus actividades de carga.

(10) Las formas de las terminales 1 y 2 difieren significativamente, dado que la primera consta de dos zonas sin salida, mientras que la terminal 2 es lineal. La terminal 1 consta de tres módulos (A, B y C), mientras que la terminal 2 está dividida en dos zonas (módulos D y E).

En términos relativos, aproximadamente el [. . .] % de los movimientos de aeronaves de pasajeros y el [. . .] % de los pasajeros circulan por la terminal 1 [2].

(11) En la actualidad [3] existen 142 puntos de estacionamiento de aeronaves en el aeropuerto de Francfort: 49 puertas (36 en la terminal 1 y 13 en la terminal 2) 57 puntos remotos (18 enfrente de la terminal 2, 11 enfrente del módulo A y 28 hacia la parte occidental del aeropuerto), 11 puntos de estacionamiento para pasajeros de cercanías y 25 de carga. Por regla general, los puntos remotos situados enfrente de la terminal 2 se emplean para los vuelos asignados a la terminal 2 mientras que los demás puntos remotos sirven a los vuelos asignados a la terminal 1. No ostante, cabe la posibilidad de que existan excepciones a esta regla.

(12) El aeropuerto de Francfort está equipado con un sistema totalmente automatizado de transporte de equipajes, localizado dentro del área de terminales. Este sistema se emplea para la clasificación y el transporte de equipajes desde los mostradores de facturación situados en la terminal a las unidades de carga situadas en la zona de estacionamiento, y para clasificar y transportar equipajes en tránsito desde las unidades de tránsito *ad hoc* a las unidades de carga situadas en la zona de estacionamiento.

(13) El tráfico en la zona de estacionamiento del aeropueto de Francfort es intenso, como consecuencia de una serie de factores, entre los que se encuentran la forma del aeropuerto y el número relativamente elevado de puntos de estacionamiento remotos.

B.2. **Capacidad del aeropuerto**

(14) El aeropuerto de Francfort se enfrenta a una demanda creciente de instalaciones de aterrizaje y despegue, que se deriva del incremento del tráfico de pasajeros (tanto de punto a punto como en tránsito) y del tráfico de carga, así como del intento de FAG de prestar servicios en los mercados de mensajería y correo. La capacidad del aeropuerto es la que fija el límite de FAG para responder a esta demanda.

(15) La capacidad de un aeropuerto viene determinada, entre otras cosas, por los tres elementos siguientes: la capacidad de pista, la capacidad de los puntos de estacionamiento y de los edificios terminales. Habida cuenta de que el aeropuerto no puede extenderse fuera de sus límites actuales, FAG ha iniciado un proceso de mejora permanente de las instalaciones existentes, de remodelación de la configuración del aeropuerto y de reconstrucción de las instalaciones.

[1] DO C 335 de 6. 11. 1997, p. 7.

[2] Información facilitada oralmente por FAG.

[3] *Fuente*: Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik, 27 de junio de 1997, p. 17.

(16) Hasta ahora, la capacidad de las pistas siempre había sido el factor de limitación. Ante la imposibilidad de construir un segundo sistema de pistas (al no poder ampliar la superficie del aeropuerto), FAG construyó una pista complementaria dedicada exclusivamente al despegue (operativa a partir de 1984) y trató de fomentar un uso más eficiente de las pistas existentes. El objetivo de FAG consiste en incrementar el número máximo de movimientos por hora desde 48 (en los años setenta) a 74 (1997) y a 80 (en 2000).

(17) Por lo que se refiere a la capacidad de terminal, FAG construyó una segunda terminal y, en la actualidad, está construyendo una ampliación del módulo A (terminal 1) hacia el oeste.

En consecuencia, se prevé que el número de puntos de estacionamiento disponibles se incremente a 156 en 2000, junto con una reducción de la dependencia de los puntos de estacionamiento remotos. La creación de nuevos puntos de estacionamiento en el aeropuerto de Francfort incluye la construcción de 18 puertas adicionales en la ampliación del módulo A y 4 puntos adicionales en la conexión existente entre las terminales 1 y 2.

El aumento de la capacidad de terminal y puntos de estacionamiento resultante bastará para hacer frente al incremento de la capacidad de las pistas.

C. SERVICIOS DE ASISTENCIA EN TIERRA

C.1. **Definición**

(18) Los servicios de asistencia en tierra abarcan todas las actividades que se llevan a cabo con motivo de la escala de una aeronave en un aeropuerto por lo que respecta a la propia aeronave, los pasajeros y la carga. Estas actividades se enumeran en el Acuerdo estándar de asistencia en tierra de la IATA (Asociación de transporte aéreo internacional).

(19) En términos generales, quienes pueden prestar servicios de asistencia en tierra a las compañías aéreas son el operador del aeropuerto, otra compañía aérea o una empresa independiente especializada en asistencia en tierra (asistencia por parte de terceros). También cabe la posibilidad de que las compañías aéreas ofrezcan sus propios servicios de asistencia en tierra ya sea de forma individual (autoasistencia) o formando parte de un consorcio (asistencia conjunta).

(20) Los servicios de asistencia en tierra a que se refiere la presente Decisión son aquellos que se prestan en la zona de estacionamiento del aeropuerto y consisten básicamente en:

— dotación y explotación de equipos para el embarque y el desembarque de los pasajeros;
— el transporte de pasajeros entre la terminal y la posición de la aeronave y viceversa;
— el transporte de la tripulación;
— la carga y descarga de equipaje, carga y correo;
— el transporte, la clasificación y el traslado de equipajes;
— el transporte de carga y correo en la zona de estacionamiento;
— la limpieza de la cabina;
— los servicios de aseos y agua;
— el remonte y el remolque de la aeronave;
— la dotación y explotación de equipos para desarrollar las actividades anteriores;
— el aprovisionamiento de combustible de la aeronave;
— el transporte de suministros de mayordomía («catering») a y de la aeronave.

C.2. **Servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Francfort**

(21) FAG hace una distinción general entre servicios prestados en el sector de tierra, especialmente la asistencia a pasajeros en el edificio terminal y la manipulación de la carga, y actividades de ámbito aéreo, es decir, todas aquellas actividades que tienen lugar en la zona de estacionamiento. Además de estos servicios, FAG menciona también «otros servicios de suministro», especialmente el de aprovisionamiento de combustible de la aeronave y mayordomía «catering» que, en términos generales, también se consideran incluidos en los servicios de asistencia en tierra.

(22) FAG ha autorizado la autoasistencia y/o la asistencia a terceros en el ámbito de tierra.

Por lo que se refiere a pasajeros, las compañías aéreas pueden prestarse servicios de autoasistencia en sus actividades en tierra en el aeropuerto de Francfort. Por otra parte, todas las compañías aéreas tienen derecho a prestar servicios de asistencia a los pasajeros de otras compañías. Además, las compañías aéreas pueden recurrir a FAG para que les preste servicios de asistencia en tierra. Los prestadores independientes de servicios de asistencia no han sido autorizados por FAG para la prestación de servicios de asistencia en tierra para pasajeros.

Por lo que se refiere a la asistencia de carga y siempre que ésta tenga lugar en el sector de tierra, cabe la posibilidad de prestar servicios de autoasistencia o asistencia por parte de terceros a otras compañías aéreas. Varias compañías aéreas utilizan los servicios de FAG en este ámbito. Se han admitido prestadores independientes de servicios.

Además, FAG ha concedido licencias a terceros para el aprovisionamiento de combustible de las aeronaves, los servicios de mayordomía y ciertas actividades limitadas en la zona de estacionamiento, tales como la eliminación de nieve y hielo. FAG no presta estos servicios.

(23) Por lo que se refiere a la prestación de otras actividades en la zona de estacionamiento (las enumeradas en el considerando 20, con excepción del aprovisionamiento de combustible, la mayordomía y la limpieza de hielo y nieve), FAG se ha opuesto a permitir la autoasistencia o admitir la entrada de

terceros en este ámbito. Por consiguiente, FAG es el único prestador de estos servicios en el aeropuerto de Francfort.

En su respuesta al pliego de cargos, FAG confirmó haber denegado a competidores potenciales el derecho a prestar tales servicios de asistencia de operaciones en la zona de estacionamiento.

(24) La prestación de servicios de asistencia en tierra por parte de FAG a las compañías aéreas se basa en un contrato celebrado con las mismas. Estos contratos de asistencia en tierra se basan en el acuerdo estándar de asistencia en tierra de FAG de 1 de marzo de 1983. Muchos de ellos se modificaron después de 1995.

Los anexos a los acuerdos estándar de asistencia en tierra enumeran los servicios que FAG ha de prestar a la compañía aérea y las tasas a percibir por los mismos. La lista de actividades de servicios es similar, aunque no idéntica, a la que figura en el anexo A del Acuerdo estándar de asistencia en tierra de la IATA.

El apartado 2 del artículo 3 del Acuerdo estándar de asistencia en tierra incluye una disposición según la cual la compañía aérea no deberá designar a ninguna otra persona, sociedad u organización para prestar los servicios de asistencia en tierra que FAG haya autorizado a prestar en aplicación del acuerdo, salvo en aquellos casos especiales que se acuerden entre las partes.

(25) Por «razones históricas» han existido determinadas excepciones al monopolio de FAG para la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista:

— la compañía aérea norteamericana Delta Air Lines, que ha mantenido su derecho a prestar servicios de autoasistancia por lo que se refiere a aquellos vuelos que absorbió de la compañía estadounidense Pan Am en 1991. El anterior derecho de Pan Am de autoasistencia se remonta al período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Delta dejó de ejercer este derecho en 1997;

— la compañía aérea SAS, cuyo personal propio lleva a cabo actividades de carga y descarga en la zona de estacionamiento. Históricamente este derecho se originó como consecuencia de que SAS fue la primera compañía aérea en poner en marcha servicios puramente comerciales de transporte aéreo tras la Segunda Guerra Mundial. SAS renunció en 1995 a la autoasistencia de sus aeronaves;

— la empresa de mensajería Federal Express, que tiene derecho de autoasistencia para un número limitado de actividades en pista.

(26) El alcance de la presente Decisión se circunscribe a las actividades de asistencia en pista para las que FAG no ha autorizado la autoasistencia ni permitido el acceso de prestadores independientes de servicios (en lo sucesivo «asistencia de operaciones en pista»).

D. POSIBILIDAD MATERIAL DE PERMITIR LA COMPETENCIA EN LA ASISTENCIA DE OPERACIONES EN PISTA

D.1. **Generalidades**

(27) FAG ha alegado que el espacio disponible en la zona de estacionamiento no es suficiente para permitir la autoasistencia o para dar cabida a otros prestadores de servicios de asistencia de operaciones en pista. FAG estima que su monopolio está justificado por las razones siguientes:

— actualmente no existe el espacio suficiente en pista para estacionar el equipo de asistencia de más de un prestador de servicios; la admisión de autoasistencia o de competencia conduciría al cierre de puntos de estacionamiento y, por consiguiente, reduciría la capacidad del aeropuerto. Ello afectaría también a su capacidad para hacer frente a la demanda futura;

— la densidad de tráfico aumentaría hasta alcanzar un nivel intolerable, que provocaría un deterioro del nivel de seguridad y del tiempo mínimo de interconexión («minimum connection time», MCT), que actualmente es de 45 minutos.

(28) FAG presentó varios informes de consultorías, elaborados por Netherlands Airport Consultant BV (NACO) y Fraunhofer Institut Materialfluß und Logistik (Fraunhofer).

La Comisión creó un grupo de expertos técnicos (en lo sucesivo denominado «TEG») compuesto por representantes de FAG y los denunciantes. El grupo se constituyó bajo la presidencia de un experto designado por la Comisión, el Sr. Penwarden. Dado que no se pudo llegar a una conclusión unánime, el presidente del TEG presentó un informe bajo su única responsabilidad (en lo sucesivo denominado «informe Penwarden»). FAG presentó otro informe.

Posteriormente, la Comisión designó al profesor Doganis, director del Air Transport Group del Instituto de aeronáutica de la Universidad de Cranfield, como nuevo experto independiente. El profesor Doganis presentó un informe (en lo sucesivo denominado «informe Cranfield»).

A continuación se resumen los resultados de las cuestiones pertinentes y de estos informes.

D.2. **Áreas de aparcamiento**

D.2.1. *Generalidades*

(29) Se acepta que la introducción de la competencia en el aeropuerto de Francfort no se debería plantear en función de una área exclusiva (en la que se asignaría un conjunto previamente determinado de puntos de estacionamiento a cada uno de los distintos prestadores de servicios de asistencia en tierra), sino que se debería llevar a cabo siguiendo un sistema flexible de asignación.

(30) Partiendo de esta base, cabe la posibilidad de que la autorización de autoasistencia y/o nuevos terceros prestadores haga que aumenten las necesidades de espacios destinados al aparcamiento. Ello se debe principalmente a que el volumen total de equipos que se necesitan para la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista es mayor en el caso de que existan varios prestadores que cuando existe una situación de monopolio (y que, en consecuencia, se necesita más espacio de aparcamiento para estos equipos).

La necesidad de contar con nuevos equipos está relacionada con las economías de escala y de gama. El volumen total de equipos destinados a la asistencia en tierra está estrechamente relacionado con el volumen de tráfico en horas de máxima actividad. En condiciones monopolísticas, la magnitud del equipo viene determinada por las necesidades del aeropuerto en horas punta. A la inversa, el volumen de equipos en condiciones de competencia viene determinado por la suma de equipos de cada uno de los prestadores de estos servicios, que viene determinada, a su vez, por las necesidades respectivas de cada prestador en horas punta. Es evidente que las horas de máxima actividad de los prestadores de servicios no coinciden necesariamente con las del aeropuerto, por lo que el número total de equipo resultante será superior. Dicho de otro modo, la introducción de la competencia conduce a un «exceso de equipamiento» estructural que tiene como consecuencia la creación de nuevas necesidades de espacio de estacionamiento.

Por otra parte, FAG ha alegado que la admisión de la autoasistencia o de nuevos prestadores de servicios de asistencia a terceros en la zona de estacionamiento reduciría el espacio de que se dispone para aparcamiento (especialmente al limitarse la posibilidad de emplear las zonas de preparación como espacio de aparcamiento). Por consiguiente, en lo sucesivo se hará referencia, cuando proceda, a necesidades adicionales brutas y netas de espacio. En estas últimas se tendrá en cuenta la disponibilidad de espacio reducida.

(31) FAG ha alegado que la autorización de autoasistencia o de nuevos agentes de asistencia en tierra resulta imposible, al no existir espacio suficiente para estacionar sus equipos. Para evaluar esta afirmación, es necesario analizar el balance entre las necesidades de espacio destinado a aparcamientos (en lo sucesivo «necesidades de espacio») y la zona disponible para estacionamiento (en lo sucesivo «espacio disponible»).

Merece la pena señalar que los distintos informes presentados a la Comisión llegan a conclusiones contradictorias o, al menos, no coinciden plenamente entre sí, algo que no es sorprendente, si tenemos en cuenta que estas estimaciones parten de la base de una serie de hipótesis (especialmente en términos de carteras de clientes) que ejercen gran influencia en su resultado.

Por consiguiente, ha sido necesario tener en cuenta una serie de consideraciones adicionales para llegar a una posición definitiva (véase la valoración jurídica).

D.2.2. *Informes de los expertos*

D.2.2.1. Expertos designados por FAG

(32) NACO llega a la conclusión de que en el aeropuerto de Francfort no existe el espacio de estacionamiento suficiente para dar cabida a uno o más prestadores de servicios de asistencia en tierra.

NACO estima que el espacio disponible es [1] de unos [...] m^2, mientras que las necesidades de espacio se cifran en unos [...] m^2 en condiciones monopolísticas y en unos [...] m^2 en caso de que se autorizase la entrada de otro prestador de servicios [2].

El espacio disponible total de [...] m^2 es el resultado de adicionar [...] m^2 de zonas de aparcamiento, [...] m^2 de áreas de preparación, [...] m^2 de almacenamiento móvil en las proximidades de los hangares de carga y [...] m^2 de área de protección. Esta cifra también tiene en cuenta una reducción de unos 4 300 m^2 (2 697 m^2 + 1 630 m^2) del espacio disponible para aparcamiento que se emplean ahora como áreas de protección de la carga, a raíz del traslado de las actividades de carga a la zona sur [3].

Para calcular las necesidades de espacio, NACO tiene en cuenta el equipo total que se necesita tanto en condiciones monopolísticas como de competencia. A continuación, calcula la superficie ocupada por el equipo y, por último, computa las necesidades totales de espacio de estacionamiento multiplicando la superficie anterior por dos factores (1,30 y 1,34 por un total de 1,75) con el fin de tener en cuenta el espacio que se necesita en torno a las unidades de equipo y el necesario para su maniobra.

[1] NACO, intervención en la audiencia. Otros estudios anteriores de NACO apuntaban a otras cifras, que oscilaban entre unos 130 000 m^2 y 148 000 m^2. NACO también consideró implícitamente que el espacio total disponible depende de las condiciones de mercado (por ejemplo, monopolio o competencia).
[2] NACO 14 de mayo de 1997 e intervención en la audiencia.
[3] NACO 14 de mayo de 1997, p. 11.

La cifra de necesidades de espacio de [. . .] m² tiene en cuenta el hecho de que, en 1997, Delta redujo sus vuelos a Francfort y, en la actualidad, es FAG quien se ocupa de la asistencia de los mismos. Los períodos horarios que anteriormente explotaba Delta han sido ocupados por otras compañías aéreas, y NACO da por sentado que es FAG quien les presta la asistencia en tierra. Antes de la decisión de Delta de reducir sus vuelos y de paralizar sus actividades de autoasistencia en 1997, las necesidades de espacio se calcularon en torno a los [. . .] m².

El espacio necesario en condiciones de competencia se calcula añadiendo las necesidades netas adicionales de un nuevo agente (32 000 m²) al espacio que ocupa actualmente (FAG [. . .] m²).

NACO calcula también el espacio necesario y disponible en 2000. Ninguna de las estimaciones se refiere específicamente a una situación en la que operarían FAG y uno o dos prestadores independientes de servicios. No obstante, todas las simulaciones ponen de relieve que en todos los casos el equilibrio espacial sufrirá un deterioro de entre 2 000 y 3 000 m² en 2000.

(33) Fraunhofer evalúa la situación que la Universidad de Cranfield había recomendado implícitamente (FAG más dos prestadores de servicios en la terminal 2) y llega a la conclusión de que no hay espacio suficiente en dicha terminal 2.

Fraunhofer adopta el mismo método empleado por NACO y estima que las necesidades de espacio se incrementarían de unos [. . .] m² en condiciones monopolísticas a unos [. . .] m², en caso de que se autoricen dos nuevos prestadores de servicios [1]. Esta demanda adicional de espacio se concentra en la terminal 2, en la que la necesidad de zonas de estacionamiento se incrementaría [2], de unos [. . .] m² a aproximadamente 29 000 m², mientras que el espacio disponible es de unos [. . .] m². El déficit de espacio resultante de unos 11 000 m² se ha de sumar al déficit espacial de unos 1 000 m² en la zona de carga.

Por otra parte, Fraunhofer señala que este déficit en la terminal 2 repercutirá en la terminal 1. Ello se debe a que, en la actualidad, existe un déficit espacial de carácter estructural en la terminal 1 (unos 2 000 m² en la zona de viajeros más 6 000 m² en la zona de carga) que ha sido compensado, hasta ahora, mediante el uso de puntos de estacionamiento y/o mediante el empleo de zonas libres en la terminal 2. En consecuencia, esta compensación ya no sería posible.

D.2.2.2. Expertos designados por la Comisión

(34) El Sr. Penwarden llega a la conclusión de que es posible la introducción de competencia en la zona de estacionamiento [3]. No obstante, dado que su informe se remonta a 1995 y que FAG renueva permanentemente la configuración del aeropuerto, cabe la posibilidad de que estas conclusiones queden ahora obsoletas.

El Sr. Penwarden no hace un cálculo de las necesidades de espacio, sino que acepta que oscilan entre la estimación efectuada por FAG (unos [. . .] m²) y la de los denunciantes (unos 120 000 m²), acepta la cifra de FAG como el «peor de los casos» y afirma que la primera quedaría cubierta por los aproximadamente 285 000 m² de espacio de que se dispone actualmente.

Esta cifra de 285 000 m² es el resultado de añadir [. . .] m² (estimación de FAG en 1995) y 25 300 m² de espacio adicional de estacionamiento (en las zonas siguientes: centro de carga, área 22, zona de estacionamiento de cercanías, área adyacente LCC, zona verde situada al sur de la zona de carga y de la terminal 2) a lo que se suman 94 460 m² de áreas de preparación. Además, el Sr. Penwarden señaló que se puede encontrar espacio disponible en la zona de correo del ejército estadounidense (5 000-6 000 m²), en la zona de Little League (20 000 m²) y en la zona sur del espacio ocupado por la USAF (área extensiva).

(35) La Universidad de Cranfield llega a la conclusión de que existe el espacio suficiente para admitir la existencia de varios prestadores de servicios de asistencia de operaciones en pista en el aeropuerto de Francfort [4].

Cranfield calcula que las necesidades de espacio de estacionamiento en condiciones de competencia rondan en torno a los 104 000 m². Esta cifra es el resultado de un cálculo estándar aplicado empíricamente por un gran aeropuerto del Reino Unido y parte del supuesto de que las necesidades de espacio de estacionamiento corresponden a un determinado porcentaje de las zonas de embarque de aeronaves (12 % para los puntos de estacionamiento de menor capacidad y 22 % para los de gran capacidad).

El espacio disponible para estacionamiento se estima en 174 000 m². Esta cifra es el resultado de añadir [. . .] m² de espacio de estacionamiento declarado y [. . .] m² que estarán disponibles en un futuro próximo (zona norte de la ampliación del módulo A, V 4 y áreas de carga 4, 5 y 6) y de restarle [. . .] m² que se necesitarán para la construcción de nuevas instalaciones.

Cranfield añade que, en cualquier caso, incluso si fuera necesario eliminar, como sugirió FAG y sus consultores, un determinado número de puntos de estacionamiento para «generar» espacio de estacio-

(1) Fraunhofer 27 de junio de 1997, p. 41 y anexo 15.
(2) Fraunhofer 27 de junio de 1997, p. 38, 41 y presentación oral, gráfico p. 8.
(3) *Fuente*: informe Penwarden, abril de 1995.
(4) *Fuente*: informe Cranfield, junio de 1997.

namiento adicional, esta supresión no repercutiría en la capacidad global del aeropuerto, puesto que es la capacidad de la pista el obstáculo que limita actualmente la capacidad (la experiencia ha demostrado que el número de puntos de estacionamiento es suficiente para cubrir la demanda generada por entre 85 a 90 movimientos por hora) [1].

Por último, y por lo que respecta al futuro, Cranfield estima que hasta 1999 no se registrarán cambios espectaculares y que cualquier necesidad adicional de espacio se satisfará gracias, entre otras cosas, a la escasa dependencia de puntos de estacionamiento remotos.

D.2.3. *Evaluación de los informes por parte de la Comisión*

D.2.3.1. NACO

(36) En primer lugar, no se han explicado los factores de multiplicación de 1,30 y 1,34 (que totalizan 1,75).

Durante la audiencia, el representante de NACO reconoció que estos factores no constituyen ninguna norma industrial, sino que se han elaborado para el caso que nos ocupa. No se dio ninguna otra explicación, como no fuese el hecho (comunicado por FAG en una fase posterior) de que estos factores son el resultado de una media (ponderada) de los factores aplicables a cada unidad de equipo individual.

NACO señalo que la Universidad de Cranfield adoptó implícitamente un factor más bajo de 1,24 (que, aunque tampoco es una norma industrial, tiende a poner de relieve el hecho de que estos factores son, en cualquier caso, arbitrarios).

(37) No obstante, la metodología de NACO conduce *per se* a una sobreestimación de las necesidades de espacio.

Su método se basa en la hipótesis de que las zonas de estacionamiento han de estar diseñadas para que alberguen a la totalidad del equipo al mismo tiempo. Dicho de otro modo, se parte de la base de que, durante el día, todo el equipo se encuentra situado en las zonas de estacionamiento, mientras que los puntos de estacionamiento están ocupados por aeronaves, ninguna de las cuales está siendo servida por un prestador de servicios. Es evidente que es muy poco probable que se produzca esta situación. Lo que realmente sucede es que, durante el día, una gran parte del equipo está de camino o sirviendo a la aeronave. Esta afirmación es especialmente cierta en un aeropuerto como el de Francfort, con una gran actividad durante todo el día. El único momento en que gran parte del quipo descansa es durante la noche. No obstante, en este período el equipo podría estacionarse con gran facilidad, por ejemplo, en puntos de estacionamiento libres.

(38) NACO también sobreestima el impacto de la competencia (32 000 m²):

— En primer lugar, la estimación realizada por NACO del espacio neto adicional que requeriría la introducción de un nuevo prestador de servicios con relación a la situación monopolística (32 000 m²) no es correcta. Esta superficie no representa las necesidades netas adicionales de espacio de sólo un prestador adicional de servicios sino las de una situación en la que operasen Delta y un prestador indpendente en relación con la monopolística [2]. Las necesidades netas adicionales de espacio atribuibles a delta ([. . .] m²) no deberían contabilizarse conjuntamente con las atribuibles al prestador adicional por dos razones. En primer lugar, porque no se deben a la presencia del prestador independiente sino a la de Delta; en segundo término, porque, en cualquier caso Delta ya no lleva a cabo tareas de autoasistencia y las necesidades de espacio atribuibles a la asistencia de sus vuelos ya se incluyen en los [. . .] m² que FAG necesita. En consecuencia, las necesidades adicionales de espacio de un prestador independiente en relación con las condiciones monopolísticas deberían cifrarse en unos 18 500 m² =[. . .] m².

  También se debería tener en cuenta que anteriormente NACO había estimado que, en la situación en la que Delta llevaba a cabo su autoasistencia, la presencia de un tercer prestador independiente habría generado unas necesidades brutas adicionales de espacio de unos [. . .] m² ([. . .] m²) [3].

  En la situación actual (en la que FAG es el único operador, al haber abandonado la compañía Delta sus actividades de asistencia en tierra), sería de esperar que las necesidades totales de espacio se incrementasen *ceteris paribus* en menos de 165 000 m² ([. . .] m²) y no hasta la cifra de NACO [. . .] m² (que es incluso superior a la hipótesis de FAG más Delta más un tercer prestador de servicios).

— En segundo lugar, también de la impresión de que la estimación original realizada por NACO de [. . .] m² de necesidades brutas adicionales de espacio es excesiva.

[1] *Fuente*: vista oral, véase Informe, p. 43.

[2] NACO 14 de mayo de 1997, p. 19. A menos que se indique otra cosa, todas las cifras mencionadas en este apartado proceden de la misma fuente.

[3] NACO 27 de octubre de 1995, p. 32-33.

De las diversas estimaciones de NACO se deduce que el espacio bruto adicional ocupado por Delta antes de que redujese sus vuelos era de [. . .] m^2 (calculado como espacio total necesario cuando Delta llevaba a cabo su autoasistencia: [. . .] m^2 menos el espaco total necesario en caso de que FAG llevase a cabo por sí sola la asistencia del mismo número de vuelos ([1]): [. . .] m^2).

Delta llevaba a cabo la asistencia en tierra de aproximadamente el 3 % de las aeronaves, aunque esta cifra se elevaba a aproximadamente el 13,4 %, si se medía en sus horas de máxima actividad ([2]) (dado que los vuelos de esta compañía aérea se concentraban en la zona central del día). Estas cifras soportan bastante bien la comparación con las cuotas de mercado y las horas punta previstas de un nuevo prestador de servicios (respectivamente, el 7,8 % y el 12,4 %, siendo esta última cifra la que influye en el nivel total de equipo necesario).

Habida cuenta de lo anteriormente expuesto y a menos que se parta de la hipótesis de que el nuevo prestador de servicios llevaría a cabo la asistencia en tierra de todo tipo de aeronaves (con lo que este nuevo operador tendría que poseer todo tipo de equipos), lo que es poco probable, la estimación de [. . .] m^2 parece excesiva.

(39) Por último, se señala que la situación prevista para finales de siglo no deferirá mucho de la actual.

D.2.3.2. Fraunhofer

(40) Habida cuenta de que los estudios de Fraunhofer parten de las mismas hipótesis que los de NACO, las observaciones realizadas a propósito de la metodología empleada por NACO tienen validez para Fraunhofer.

(41) Además, Fraunhofer considera que la presencia de dos prestadores de servicios, cuya cuota de mercado conjunta oscilará entre el 30 y 35 % (medida en número de movimientos o número de pasajeros servidos) conduciría a un incremento del equipo total necesario en la terminal 2 del 170 % (medio sobre la base de la superficie ocupada). Es probable que esta estimación sea demasiado pesimista.

Dependiendo de las hipótesis adoptadas, por ejemplo, en caso de que las horas de máxima actividad de cada uno de los prestadores de servicios coincida con los períodos en que el otro prestador tenga una menor actividad, este incremento es físicamente posible, sin ninguna duda. No obstante, se trata de una situación muy improbable, dado que en un mercado abierto la lógica económica llevaría a los nuevos competidores a seleccionar sus clientes de tal forma que puedan optimizar el uso de sus equipos (con lo que la fluctuación de su actividad sería escasa).

(42) Por último, resulta cuestionable el método de Fraunhofer por el que se calcula el balance a nivel terminal (es decir, presenta dos balances distintos para la terminal 1 y terminal 2). En realidad, no existen barreras físicas entre las dos zonas de las terminales, lo que implica que el equipo necesario para una terminal puede estacionarse en la zona de la otra (que es lo que sucede actualmente, según Fraunhofer). Por consiguiente, el enfoque adoptado por Fraunhofer desciende al detalle innecesariamente.

D.2.3.3. Penwarden

(43) A la vista del tiempo transcurrido, el informe Penwarden parece haber quedado obsoleto, por lo que no parece necesario hacer nuevas observaciones. No obstante, la cuestión planteada por el Sr. Penwarden con relación a la utilización de las áreas de preparación merece ser comentada.

(44) El uso frecuente de las áreas de preparación para el estacionamiento a largo plazo del equipo, como sugiere el SR. Penwarden, sería problemático en el aeropuerto de Francfort en condiciones de competencia. Ello se debe a que la utilización de las áreas de preparación como zonas de aparcamiento resulta relativamente fácil de organizar si los prestadores de servicios de asistencia en tierra trabajan en régimen de «punto de estacionamiento asignado» (algo que no se prevé por motivos de flexibilidad), aunque más difícil en caso de que se haga de otro modo.

No obstante, de la simulación del plan de vuelo facilitada por Fraunhofer ([3]) se deduce que un determinado número de puntos de estacionamiento se asignan *de facto* a Lufthansa: [. . .] asignados en régimen de exclusividad y [. . .] con exclusividad casi total (es decir, sólo un vuelo semanal a cargo de otra compañía). Lo más probable es que el operador del aeropuerto pudiese incrementar este número sin que ello repercutiese significativamente en la eficacia del aeropuerto. Ello implica que (determinadas zonas de) las áreas de preparación correspondientes a estos puntos de estacionamiento podrían ser utilizadas como zona de estacionamiento por la compañía encargada de la asistencia en tierra de Lufthansa. Da la impresión de que NACO comparte este punto de vista, que incluye algunas áreas de preparación entre las áreas de estacionamiento.

D.2.3.4. Universidad de Cranfield

(45) La Universidad de Cranfield sobrestima el espacio de aparcamiento disponible.

Ello no se debe al hecho señalado por FAG, de que Cranfield contabilizase dos veces una superficie de [. . .] m^2, sino a que, al llevar a cabo el cálculo del

([1]) NACO de 14 de mayo de 1997, p. 2. A menos que se indique otra cosa, todas las cifras mencionadas en este considerando proceden de la misma fuente.

([2]) NACO de 27 de octubre de 1995, p. 7.

([3]) Fraunhofer, de 27 de junio de 1997, último anexo.

espacio disponible actualmente más/menos la evolución que siga en un futuro próximo, Cranfield debería haber partido de la base de la cifra mencionada por FAG ([1]) de [. . .] m², en lugar de la cifra calculada por NACO de [. . .] m². La cifra facilitada por FAG es la que más se ajustaba a la realidad en el momento en que Cranfield inspeccionó la zona de estacionamiento del aeropuerto de Francfort. En consecuencia, el espacio total de que se dispone debería ser de 164 000 m².

(46) Por lo que se refiere a las necesidades de espacio, la misma crítica que se hace a NACO en el considerando 36 es válida para Cranfield, dado que no parece que el método de cálculo utilizado se reconozca como una norma industrial.

D.3. **Densidad y seguridad de tráfico**

(47) FAG alegó que la introducción de la competencia en la zona de estacionamiento llevaría a un incremento de la densidad de tráfico. Una densidad más elevada tendría como consecuencia el aumento de los retrasos (debido al mayor tiempo que se invertiría en los desplazamiento en la zona) y una menor seguridad (debido al número más elevado de accidentes).

(48) En apoyo de esta afirmación, FAG se remitió a simulaciones informáticas.

La primera simulación presentada por FAG ([2]) comparaba la situación de monopolio con otra en la que existieran cuatro competidores. Entre otras cosas, se ponía de manifiesto que el número de movimientos (medidos en las 20 conexiones más densas de tráfico) se incrementaría por término medio en un 18 % (con una variación en cada conexión que oscilaría entre −13 % y +40 %).

Sin embargo, FAG presentó posteriormente una segunda simulación ([3]), en la que se comparaba a FAG + Delta a FAG + Delta + prestador independiente, en la que se llegaba a la conclusión de que no se detectaban cambios significativos entre una y otra situación. Otras simulaciones presentadas por FAG tampoco pusieron de relieve que existiese ningún cambio significativo a raíz de la introducción de la competencia.

(49) Lo anteriormente expuesto tiende a confirmar el punto de vista de Cranfield de que, aun en el caso más que probable de que la presencia de nuevos prestadores de servicios de asistencia en tierra vaya a incrementar el nivel de equipos, este incremento no debería producir un aumento del tráfico. Antes al contrario, es muy probable que se produzca en el futuro una reducción de los flujos de tráfico, gracias a la reducción prevista de la dependencia de puntos de estacionamiento remotos.

(50) Cranfield señaló, sin embargo, que la admisión de un número excesivo de prestadores de servicios podría ocasionar un deterioro de la seguridad. La razón alegada es que este factor está relacionado con el nivel de formación del personal y que un operador que posea una cuota de mercado demasiado pequeña tendrá tendencia a forma a sus empleados de modo insuficiente. Por consiguiente, Cranfield recomendó que se debería fijar un máximo de tres prestadores de servicios (FAG + 2) para que todos ellos puedan disponer de una dimensión de mercado suficiente.

(51) Por último, Cranfield observó que se debería prestar especial atención al núcleo de la terminal 1 (es decir, la totalidad de la terminal con la excepción del nexo de unión a la terminal 2 y de la zona norte del módulo A), en el que el sistema vial está obstaculizado (y congestinado), debido al diseño de la terminal. La presencia de un segundo operador con una reducida cuota de mercado en la parte de la terminal 1 en la que se prestan servicios de asistencia en tierra a vuelos que no sean de la compañía Lufthansa (especialmente en la zona sin salida formada por el borde oriental del módulo B y el módulo C) generaría un movimiento de equipos que podría bloquear el sistema vial.

D.4. **Tiempo mínimo de interconexión (MCT)**

(52) Para estas siglas se conoce el tiempo mínimo que necesita un pasajero y su equipaje para poder conectar con otro vuelo. Contar con un tiempo mínimo de conexión reducido es un instrumento competitivo importante para un aeropuerto de tránsito como Francfort.

FAG garantiza un MCT de 45 minutos, uno de los más reducidos de Europa. El sistema automático de transporte de equipajes desempeña una función básica en este contexto, dado que es capaz de transportar en 20 minutos equipajes de un extremo al otro del aeropuerto.

(53) FAG alegó que la introducción de la competencia afectará negativamente al MCT. Desde su punto de vista, los prestadores independientes de servicios no estarían en condiciones de trasladar pasajeros y su equipaje a la misma volocidad que FAG.

II. VALORACIÓN JURÍDICA

A. LOS MERCADOS Y LA POSICIÓN DOMINANTE

(54) En el presente caso existen dos mercados de referencia. En primer lugar, el mercado de dotación de instalaciones aeroportuarias para el despegue y el aterrizaje de aeronaves en la región de Francfort (es decir, el aeropuerto de Francfort). En segundo lugar, el mercado de prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista en el aeropuerto de Francfort.

([1]) Carta de FAG de 16 de mayo de 1997.
([2]) NACO, 18 de junio de 1994, p. 50.
([3]) NACO, 17 de febrero de 1995, p. 44.

A.1. **El mercado de dotación de infraestructura aeroportuaria en el aeropuerto de Francfort**

A.1.1. *Definición del mercado*

(55) El mercado de servicios de referencia consiste en la dotación de instalaciones aeroportuarias, que hacen posible el despegue y aterrizaje de aeronaves. Los operadores de los aeropuertos son los que facilitan estas instalaciones a cambio del pago de tasas.

(56) El mercado geográfico de referencia es el aeropuerto de Francfort.

— Las compañías aéreas que deseen prestar un servicio de transporte aéreo entre dos puntos con destino a una ciudad o región específica o procedente de la misma, en este caso la ciudad de Francfort y su área colindante, no disponen de la posibilidad de elección entre diferentes aeropuertos hacia o a partir de los cuales explotar el servicio en cuestión. No existen otros aeropuertos internacionales en las cercanías de Francfort que puedan ser considerados como sustitutos para la prestación de servicios de transporte aéreo de punto a punto con destino a y procedentes de Francfort y su región colindante. Más allá de una determinada distancia no se puede considerar, de modo realista, que los aeropuertos son sustituibles por lo que respecta al tráfico de punto a punto. Tal es el caso de los aeropuertos más cercanos a Francfort (Amsterdam-Schiphol y Zurich), situados a más de 300 km.

— La competencia entre aeropuertos sólo es significativa en la medida en que un aeropuerto constituye un punto nodal, es decir, un punto de transferencia para la conexión de vuelos. FAG ha señalado su importancia como aeropuerto principal, ya que el [. . .] % de todos los viajeros que recibe el aeropuerto de Francfort se encuentran en tránsito.

  En ese contexto, existe una relación de competencia entre una serie de grandes aeropuertos europeos para una parte del tráfico global, es decir, tráfico no directo que utiliza un aeropuerto como punto de tránsito.

  No obstante, no todo el tráfico que registra un aeropuerto es de conexión. La mayor parte del tráfico total tiene como punto de partida o destino al aeropuerto en cuestión. Éste es también el caso del aeropuerto de Francfort, habida cuenta de que, sobre la base de la cifra anterior facilitada por FAG, aproximadamente el [. . .] % de los viajeros del aeropuerto son pasajeros de punto a punto.

— Por otra parte, la Comisión estima que, incluso por lo que respecta al tráfico no directo en el que un aeropuerto determinado se utiliza como centro nodal, la posibilidad de sustitución se circunscribe, a pesar de todo, a una pequeña parte del tráfico total del aeropuerto. Las compañías aéreas no europeas dispondrán de un mayor grado de sustituibilidad que las europeas, puesto que estas últimas tendrán tendencia a establecer su aeropuerto de conexión en su país de origen. Así por ejemplo, parece poco probable que Lufthansa fuese a establecer su aeropuerto central fuera de Alemania, dado que la red de la compañía aérea consta, evidentemente, de varias rutas nacionales y no parece que haya un aeropuerto alemán alternativo para albergar el núcleo de operaciones de Lufthansa (a menos a corto plazo).

  Habida cuenta de que más del 60 % de todos los pasajeros en tránsito del aeropuerto de Francfort son pasajeros de Lufthansa, se puede estimar que la posibilidad de sustitución entre Francfort y otros grandes aeropuertos europeos ronda aproximadamente entre el 15 y el 20 % de los pasajeros totales de este aeropuerto.

A.1.2 *Parte sustancial del mercado común*

(57) El aeropuerto de Francfort constituye una parte sustancial del mercado común.

En su sentencia de 10 de diciembre de 1991 en el asunto C-179/90 (Puerto de Génova) [1], el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas aceptó que el mercado para la organización de actividades portuarias relacionadas con la carga ordinaria en el puerto de Génova y el desarrollo de tales actividades podía ser considerado parte sustancial del mercado común. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia tomó especialmente en consideración el volumen de tráfico del puerto y su importancia en relación con el volumen global de importaciones y exportaciones por mar a y desde Italia, el Estado miembro afectado.

(58) Se puede considerar que el aeropuerto de Francfort constituye una parte sustancial del mercado común. Es el mayor aeropuerto internacional de Alemania, dado que registra el mayor volumen de tráfico en términos de viajeros, carga o movimientos de aeronaves comerciales (véase el considerando 2).

A.1.3. *Posición dominante*

(59) Sobre la base de la normativa alemana pertinente, FAG goza de un monopolio para la explotación del aeropuerto de Francfort como instalación para el aterrizaje y despegue de aeronaves.

[1] Rec. 1991, p. I-5889.

El artículo 86 se aplica a las empresas que gocen de una posición dominante en un mercado concreto, aún en el caso de que dicha posición no se deba a la actividad de la empresa sino al hecho de que, como consecuencia de disposiciones de carácter legal, no puede haber competencia, o esta es muy escasa, en dicho mercado, como reconoce el Tribunal de Justicia en su sentencia de 3 de octubre de 1985, en el asunto 311/84 («Télémarketing») [1].

A.1.4. *Conclusión*

(60) FAG detenta un monopolio en el mercado de la dotación de instalaciones aeroportuarias para el despegue y el aterrizaje de aeronaves en el aeropuerto de Francfort. Esta entidad goza de una posición dominante en una parte sustancial del mercado común.

En su respuesta al pliego de cargos, FAG reconoció gozar de una posición dominante en el mercado de dotación de infraestructura aeroportuaria y que, por una parte, el aeropuerto de Francfort constituye el mercado geográfico de referencia y, por otra, es una parte sustancial del mercado común.

A.2. **El mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Francfort**

A.2.1. *Definición del mercado*

(61) A efectos de la presente Decisión, el otro mercado de servicios de referencia es el de prestación de servicios de asistencia en tierra facilitados por FAG, es decir, los servicios de asistencia de operaciones en pista enumerados en el punto 20, con exclusión del reaprovisionamiento de combustible y los servicios de mayordomía.

(62) Dado que los servicios de asistencia de operaciones en pista engloban diversas actividades (véase más arriba), no forman un todo homogéneo. Aunque todos estos servicios se desarrollan en la zona de estacionamiento, exigen, por regla general, unos conocimientos técnicos y operativos específicos y responden a diferentes demandas. En principio, cada uno de estos servicios debería ser considerado un mercado de servicios distinto.

No obstante, el ámbito de aplicación de la presente Decisión abarca a todos los servicios prestados por FAG con carácter exclusivo y el hecho de que se agrupen estos servicios en un único mercado no afecta a la evaluación del abuso de posición dominante. Se hará referencia a los «servicios de asistencia de operaciones en pista» en su conjunto.

(63) La inmensa mayoría de los servicios de asistencia de operaciones en pista se ha de facilitar cada vez que se produce la escala de una aeronave en un aeropuerto, por lo que no puede localizarse en otro aeropuerto. Cabe imaginarse determinadas excepciones. Es posible, por ejemplo, que, en el caso de dos vuelos consecutivos de corta distancia no sea necesario prestar servicios de agua y/o aseo en el aeropuerto de escala. No obstante, ésta resulta ser una excepción muy limitada y, con toda probabilidad, la elección también se verá influida por otros factores tales como, por ejemplo, el horario de vuelos de la compañía aérea de que se trate, ya de por sí influido por la disponibilidad de determinados períodos horarios en un aeropuerto concreto. De ello se deduce que no existe una posibilidad suficiente de sustitución por lo que respecta al mercado de la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista, por lo que, a este respecto, se ha de considerar que el mercado geográfico de referencia es el aeropuerto de Francfort.

A.2.2. *La prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista como mercado separado*

(64) FAG ha alegado que la definición de dos mercados separados es incorrecta. Según su punto de vista, la dotación de instalaciones aeroportuarias para el despegue y aterrizaje de aeronaves no se puede deslindar de la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista, puesto que una actividad complementa a la otra. Por consiguiente, ambos servicios constituirían un mercado único.

(65) Las pruebas para comprobar la posibilidad de sustitución corroboran el hecho de que la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista y la dotación de instalaciones aeroportuarias para el aterrizaje y el despegue de aeronaves constituyen dos mercados separados (afines).

— Por lo que se refiere a la demanda (es decir, a las compañías aéreas), no existe posibilidad de sustitución entre los dos servicios, por lo que no se da elasticidad-precio cruzada de la demanda entre ellos. Desde su punto de vista, los servicios relacionados con la dotación de instalaciones para el aterrizaje y el despegue de aeronaves son distintos de los de asistencia de operaciones en pista y no presentan intercambiabilidad.

Esta opinión ha sido corroborada también por el hecho de que los clientes de los aeropuertos (las compañías aéreas) no abonan un importe a tanto alzado por la totalidad de los servicios recibidos, sino que han de abonar dos tasas separadas (las de aterrizaje y asistencia en tierra). Además, FAG ha introducido recientemente un nuevo sistema de facturación, en el que las compañías aéreas pueden seleccionar los servicios que desean recibir y se les cobra en consecuencia.

[1] Rec. 1985, p. 3261.

Como señaló adecuadamente FAG, el motivo para que no exista posibilidad de sustitución es que la prestación de instalaciones de aterrizaje y despegue y la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista son dos funciones complementarias o dependientes. No obstante, el grado de complementariedad de estos servicios no es tal que hayan de ser adquiridos al mismo proveedor.

— Por lo que se refiere a la oferta, se observa que los mercados de dotación de instalaciones aeroportuarias de aterrizaje y despegue y de prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista son muy diferentes. El primero presenta a menudo las características de monopolio natural (debido a la falta de posibilidad de sustitución de la oferta). A la inversa, es posible que exista competencia en la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista, siempre que se permita la presencia de proveedores alternativos en la zona de estacionamiento.

Así es, los servicios de asistencia de operaciones en pista pueden ser prestados, aunque no necesariamente, por el operador del aeropuerto en su calidad de proveedor de las instalaciones, aunque también pueden ser prestados por terceros, como es el caso de compañías aéreas u operadores independientes, como sucede en varios aeropuertos europeos.

A este respecto, el Manual de gestión económica de aeropuertos de la OACI (documento 9562 — Primera edición 1991, anexo 1) describe en el punto 2.11 de su capítulo 2 que el alcance de los servicios y áreas de los que es responsable un operdor aeroportuario incluye normalmente: «la mayor parte o la totalidad de lo siguiente: áreas de movimiento de aeronaves, terminales para pasajeros, instalaciones de carga, áreas de estacionamiento de aeronaves, hangares, control del tráfico aéreo, en el que se incluyen comunicaciones, y a veces, servicios meteorológicos». En esta lista no se hace mención a la prestación de servicios de asistencia en tierra.

No obstante, la Comisión reconoce que el sistema automático de cintas transportadoras empleado para clasificar y transportar los equipajes es un instrumento eficaz que permite una utilización óptima de la infraestructura. Resulta poco probable que los proveedores alternativos estén en condiciones de ofrecer unos medios alternativos eficaces de transporte de equipajes desde la terminal a la zona de estacionamiento y viceversa. Por consiguiente, no se pone en cuestión el monopolio de FAG en este ámbito.

(66) FAG alegó que la complementariedad de la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista con la dotación de instalaciones aeroportuarias para el aterrizaje y el despegue de aeronaves es una prueba en contra de la existencia de dos mercados separados y que, en este contexto, no se puede utilizar como prueba el hecho de que en otros aeropuertos prestadores independientes presten servicios de asistencia de operaciones en pista.

(67) Los argumentos alegados por FAG no se sostienen en ninguno de los dos aspectos.

Así es, el Tribunal de Primera Instancia ya se ha pronunciado en un asunto similar en un sentido opuesto al invocado por FAG, en su sentencia de 12 de diciembre de 1991 en el asunto T-30/89 (HILTI) ([1]). Este asunto se refería al mercado de los sistemas de fijación destinados a la construcción. Una de las cuestiones analizadas por el Tribunal era la de determinar si el mercado de las grapas era distinto del de las pistolas grapadoras, habida cuenta especialmente de que estos productos son complementarios y de que la producción de pistolas grapadoras está protegida mediante patentes.

El Tribunal constató que «por lo que respecta [. . .] a las grapas, ha quedado establecido que desde los años sesenta existen fabricantes independientes [. . .] que producen grapas especiales para pistolas grapadoras. Algunos de estos fabricantes están especializados y sólo producen grapas, y algunos sólo grapas especiales para las pistolas grapadoras de la marca HILTI. Este hecho es por sí solo un importante indicio de la existencia de un mercado específico de grapas compatibles con las pistolas grapadoras HILTI.».

(68) Por último, se debería señalar que la postura de FAG en el caso que nos ocupa no es coherente con la visión que ella misma posee de su actividad, como se describe en el informe anual de la sociedad para 1995. Según este último, los ingresos de FAG proceden de cuatro segmentos de actividad: los servicios de asistencia en tierra (que suponen el 37,7 % de su negocio total), las tasas aeroportuarias (30,8 %), alquileres y concesiones (20,2 %) y otros. Más concretamente, en la página 30, se afirma que «la principal actividad de FAG son los servicios de asistencia en tierra, que constan de un sector aéreo, es decir, las actividades de asistencia de operaciones en pista, y un sector de tierra.».

Por consiguiente, se prueba que FAG también considera que los servicios de asistencia constituyen un mercado separado del de dotación de instalaciones aeroportuarias para el aterrizaje y el despegue de aeronaves.

A.2.3. *Posición dominante*

(69) En su calidad de único proveedor de los servicios en cuestión, FAG goza de una posición dominante en el mercado de prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista en el aeropuerto de Francfort. Los prestadores alternativos potenciales no estarán en condiciones de amenazar el monopolio de FAG mientras el operador del aeropuerto siga denegándoles el acceso a la zona de estacionamiento, en la que se han de prestar los servicios.

([1]) Rec. 1991, p. II-1439, puntos 65 a 69.

B. ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

B.1. **Descripción del abuso**

(70) FAG goza de una posición dominante en el mercado de dotación de instalaciones aeroportuarias para el aterrizaje y el despegue de aeronaves. La prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista es complementaria o dependiente de la anterior y constituye un mercado distinto, aunque afín (véase más arriba).

(71) En el asunto Télémarketing ([1]), el Tribunal de Justicia sostuvo que «se comete un abuso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 86 del Tratado en caso de que, sin que exista una necesidad objetiva, una empresa que goce de una posición dominante en un mercado determinado se reserve para sí misma o para una empresa que pertenezca al mismo grupo una actividad auxiliar que podría ser llevada a cabo por otra empresa formando parte de sus actividades en un mercado afín, aunque distinto, con la posibilidad de eliminar toda la competencia de dicha empresa.».

De modo análogo, el Tribunal, en su sentencia de 31 de diciembre de 1991 en el asunto C-18/88, (RTT/GB-INO-BM) ([2]) y en su sentencia de 17 de noviembre de 1992 en los asuntos acumulados C-271/90, C-281/90 y C-289/90 (España y otros/Comisión) ([3]) ha venido sosteniendo que la ampliación de un monopolio existente en un mercado determinado a otro mercado afín, sin que exista una justificación objetiva, está prohibida como tal por el artículo 86 o el apartado 1 del artículo 90 del Tratado en relación con el artículo 86, en caso de que dicha ampliación sea consecuencia de una medida adoptada por un Estado.

(72) FAG ha hecho uso de su poder como prestador exclusivo de la infraestructura aeroportuaria para denegar a los posibles competidores (en el mercado de la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista) el acceso a la zona de estacionamiento. De esta forma, FAG ha impedido que otros posibles prestadores de servicios de asistencia de operaciones en pista se introduzcan en el mercado de prestación de tales servicios. Ello es válido tanto por lo que se refiere a las compañías aéreas como por lo que respecta a los proveedores independientes. Por tanto, FAG ha monopolizado el mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra. Con su decisión de reservarse el mercado de prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista en el aeropuerto de Francfort, FAG ha extendido su posición dominante en el mercado de dotación de infraestructura aeroportuaria de aterrizaje y despuege de aeronaves al mercado afín, aunque distinto, de prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista.

Por otra parte, FAG ha hecho uso de sus facultades como proveedor exclusivo de infraestructura aeroportuaria para denegar a las compañías aéreas el derecho de autoasistencia. Con ello, FAG también ha obligado a los usuarios de sus instalaciones a adquirirle los servicios de asistencia de operaciones en pista que necesitan.

(73) Al no existir una necesidad objetiva (véase a continuación), este comportamiento constituye una infracción del artículo 86 del Tratado.

B.2. **Justificación objetiva**

(74) FAG trata de justificar la ampliación de su posición dominante a las actividades de asistencia de operaciones en pista mediante cuatro argumentos principales: la congestión del aeropuerto, el derecho de propiedad, el derecho de organización y el derecho histórico.

B.2.1. *Limitaciones de espacio y capacidad*

B.2.1.1. El argumento de FAG

(75) Durante el procedimiento, FAG sostuvo que su negativa a autorizar la autoasistencia y la presencia de prestadores independientes de servicios de asistencia de operaciones en pista estaba justificada objetivamente por la pequeñez del aeropuerto: por una parte, porque no había espacio suficiente de aparcamiento para el equipo de los diferentes prestadores y, por otra, porque el tráfico en la pista sería demasiado denso como consecuencia de la insuficiencia del sistema vial, lo que tendría repercusiones en la seguridad y el tiempo mínimo de interconexión (MCT).

(76) El argumento presentado por FAG no tiene razón de ser. En primer lugar (véanse los considerandos 77 a 85), porque las evaluaciones técnicas ponen de relieve que las limitaciones de espacio en Francfort no son de tal magnitud como para hacer imposible la autorización de la autoasistencia o la admisión de prestadores independientes en la pista (con la excepción, sin embargo, de la zona sin salida que forma la parte oriental de la terminal 1, en la que la presencia de varios prestadores podría provocar un atasco de tráfico). En segundo lugar, porque (véanse los considerandos 86 y siguientes) aun suponiendo que tales limitaciones existan, no serían insalvables.

B.2.1.2. Evaluación técnica del argumento esgrimido por FAG

(77) De los diversos informes presentados se deduce que no se ha acreditado la veracidad de los argumentos presentados por FAG en modo suficiente para que se justifique su monopolio en la pista.

([1]) Rec. 1985, p. 3261.
([2]) Rec. 1991, p. I-5941, punto 24.
([3]) Rec. 1992, p. I-5833, punto 36.

— Entre otras cosas, se dispone del espacio suficiente para el aparcamiento de equipos en la zona de estacionamiento del aeropuerto de Francfort como para que se admita la competencia por lo que respecta a la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista; ni la seguridad ni el tiempo mínimo de interconexión se verán afectados por la introducción de la competencia en la pista.

— No obstante, la parte central de la terminal 1 se encuentra congestionada y es probable que esta situación se prolongue. Cabe la posibilidad de que la introducción de la competencia en esta zona (o en parte de la misma) sea problemática; además, las limitaciones físicas pueden dificultar la coexistencia de la autoasistencia y la asistencia independiente de terceros «generalizadas».

a) Espacio de estacionamiento para el equipo

(78) Las estimaciones del desfase existente entre espacio disponible y necesidades de espacio en el caso de que se autorice la autoasistencia y/o la competencia en el aeropuerto de Francfort depende en gran medida de las hipótesis en que se basan los expertos (especialmente en términos de distribución de clientes entre los prestadores) y del período en el que se realicen las evaluaciones (como consecuencia de las continuas obras que se llevan a cabo en la zona de estacionamiento). Por consiguiente, no sorprende el hecho de que difieran mucho entre sí las estimaciones de los distintos informes presentados a la Comisión.

En la práctica, sin embargo, se observa que éstas oscilan entre los dos polos siguientes:

— las necesidades de espacio oscilarían (una vez corregidos los errores de cálculo) entre los 104 000 m^2 [1] y [. . .] m^2 (con un prestador de servicios adicional) [2] o [. . .] m^2 (con dos prestadores de servicios adicionales) [3];

— el espacio disponibile para el estacionamiento del equipo oscilaría (una vez corregidos los errores de cálculo) entre [. . .] m^2 [4] y 164 000 m^2 [5].

(79) Ello implica que, en el peor de los casos (es decir, las cifras ofrecidas por NACO), el espacio disponible permitiría estacionar el 90 % de todo el equipo con que cuenta el aeropuerto de Francfort si se admite un agente adicional ([. . .]). Esta cobertura es más que suficiente, dada la escasa probabilidad de que durante el día existan períodos en los que se utilice menos del 10 % del equipo para prestar asistencia a aeronaves o pasajeros, en un aeropuerto en el que, según el operador del mismo, no existen períodos de escasa actividad.

Por otra parte, del contenido de los considerandos 36 a 46, se deduce que, en realidad, las necesidades de espacio son bastante menores y el espacio disponibile mayor que en la estimación menos optimista. Las estimaciones de NACO se basan en la hipótesis de que las necesidades brutas adicionales de espacio de un prestador independiente de servicios ascenderían a unos [. . .] m^2 [. . .] [6], mientras que las de Delta rondaban los [. . .] m^2 ([. . .]) [7] antes de que redujese sus vuelos. Esta divergencia entre el impacto de Delta y el de un prestador independiente resulta sorprendente por dos razones. En primer lugar, porque las cuotas de mercado respectivas del prestador independiente de servicios y de Delta en sus periodos respectivos de máxima actividad son bastante similares (12,4 % y 13,4 %, respectivamente, según el cálculo de NACO) y porque la superficie total de espacio que se necesita está en función de la cuota de mercado en el periodo de máxima actividad. En segundo lugar, porque, mientras que Delta no operaba durante la tarde (por lo que tenía que estacionar todos sus equipos al mismo tiempo), un prestador independiente de servicios lo haría durante todo el día (lo que implica que una parte de su equipo no tendría que permanecer aparcado). En consecuencia, las necesidades brutas de estacionamiento de dicho prestador deberían ser inferiores *ceteris paribus* a las de Delta.

(80) La prueba empírica que figura a continuación constituye un nuevo argumento en favor de esta evaluación técnica:

— En primer lugar, con la retirada de la compañía Delta de las actividades de autoasistencia se libera el espacio suficiente para que, como mínimo, se pueda introducir un prestador independiente.

La compañía Delta Airlines ejerció su derecho de autoasistencia hasta mediados de 1997. El equipo de esta compañía bastaba para prestar servicio a 13 vuelos cada hora (comparado con el equipo de FAG, que puede prestar servicios a 75 vuelos a la hora) [8]. Al contrario de lo que sucedía con el equipo de FAG, la totalidad del equipo de asistencia de Delta tenía que estacionarse durante la tarde, al no tener actividad en ese período.

La compañía aérea Delta ya no lleva a cabo su autoasistencia. Como consecuencia de ello, se podría admitir la presencia de un prestador independiente, debido a las tres consideraciones siguientes. En primer lugar, el espacio que ocupaba Delta podría utilizarse para admitir a

[1] Estimación realizada por Cranfield, considerandos 34 y 35.
[2] Estimación realizada por NACO ± corrección, considerandos 36 a 39.
[3] Estimación realizada por Fraunhofer, considerandos 32 y 33.
[4] Estimación efectuada por NACO, considerandos 32 y 33.
[5] Estimación efectuada por Cranfield ± corrección, considerandos 45 y 46.
[6] NACO 27 de octubre de 1995, p. 32-33.
[7] NACO 14 de mayo de 1997, p. 2.
[8] NACO 27 de octubre de 1995, p. 5.

un prestador independiente. En segundo lugar, este último utilizaría el espacio disponible de forma más eficaz (dado que un prestador independiente no operaría exclusivamente entre las 8 a. m. y las 2 p. m., sino que lo haría a lo largo de toda la jornada). En tercer lugar, la presencia de este prestador reduciría la actividad de asistencia de FAG, con lo que se reduciría el espacio que necesita para estacionar su propio equipo.

El hecho de que el equipo de Delta se emplease exclusivamente para aeronaves específicas y no para aviones de gran tamaño, como por ejemplo los B-747, no contradice esta evaluación.

— En segundo lugar, el elemento restrictivo en el aeropuerto de Francfort es la capacidad de pista y no la de puntos de estacionamiento (es más bien el número de puertas de embarque en oposición al de puntos de estacionamiento remotos el que puede resultar problemático) ([1]). Esta evidencia queda acreditada, entre otras cosas, por el hecho de que los puntos de estacionamiento remotos no se emplean plenamente durante el día, ni siquiera en las horas de máxima actividad (a modo de ejemplo, la simulación de plan de vuelo de Fraunhofer pone da relieve que los puntos de estacionamiento V 167 a V 173 se utilizan menos de una vez a la semana). Ello implica que el cierre de un determinado número de puntos de estacionamiento (con lo que se obtendrían nuevos espacios de estacionamiento) no reduciría la capacidad del aeropuerto.

— En tercer lugar, la supuesta falta de espacio alegada por FAG se podría haber resuelto fácilmente si ésta hubiese tenido en cuenta la necesidad de espacio para estacionar el equipo de asistencia cuando rediseñó la configuración del aeropuerto y hubiese asignado una parte del espacio que se había liberado recientemente (área de Little League, área de las USAF, etc. . . .) a zonas de aparcamiento (véase a continuación).

— Por último, se debería tener en cuenta que, en el momento en que tanto FAG como Delta prestaban servicios de asistencia de operaciones en pista, el aeropuerto era operativa y mantenía su gran nivel de calidad, a pesar de que el espacio disponible era inferior al necesario [existía un déficit de [. . .] m^2, como se deduce del último informe de NACO ([2])]. Ello demuestra que el hecho de que exista déficit de espacio no implica necesariamente que no sea posible una cierta competencia. En consecuencia, el enfoque «matemático» propuesto por FAG en apoyo de su aseveración de que las limitaciones de espacio justificarían el monopolio no es necesariamente el más adecuado.

(81) Por consiguiente, se comprueba que la falta de áreas para el estacionamiento del equipo no justifica el monopolio de FAG en la pista.

b) Densidad de tráfico

(82) Los estudios presentados por los expertos a la Comisión llegaron a la conclusión de que:

— la admisión de la competencia en las operaciones de lista no provocará un incremento significativo del nivel de tráfico;

— es posible que la presencia de un segundo prestador con una pequeña cuota de mercado en la parte central de la terminal 1 ocasione problemas de congestión;

— la menor dependencia de los puntos de estacionamiento remotos tendrá como consecuencia una reducción del tráfico.

Por consiguiente, se pone de relieve que ni la densidad del tráfico ni el nivel de seguridad se verían afectados de manera apreciable por la autorización de la autoasistencia o la admisión de la competencia en las operaciones en pista en la mayor parte del aeropuerto.

(83) La situación es diferente por lo que se refiere a la parte central de la terminal 1, en la que se evidencia que la presencia de más de un prestador en cada uno de los dos espacios sin salida podría ocasionar problemas de importancia. No obstante, ello no debería interpretarse como justificación del monopolio de FAG en la totalidad de esta Terminal, sino sólo en la zona comprendida entre las puertas B 42 y C 15.

Se ha asignado a Deutsche Lufthansa la parte occidental de la terminal 1 (es decir, todos los puntos de estacionamiento remotos de la terminal 1, el módulo A y la zona occidental del módulo B) en régimen de casi exclusividad. Según la simulación del plan de vuelo presentada por FAG ([3]), el [. . .] % de los movimientos en esa zona son atribuibles a Lufthansa y Condor, mientras que otras compañías aéreas sólo registran [. . .] movimientos semanales (es decir, aproximadamente un movimiento cada tres días en cada punto de estacionamiento de esta zona). A la inversa, fuera de esta zona los vuelos Lufthansa son muy escasos, con excepción del punto de estacionamiento B 2, que está asignado casi exclusivamente a esta compañía.

([1]) *Fuente*: Informe Cranfield, junio de 1997, p. 15.
([2]) NACO 14 de mayo de 1997, p. 2.
([3]) Fraunhofer 27 de junio de 1997, último anexo.

Ello implica que sólo operaría, en cualquier caso, un único prestador (ya sea FAG, un prestador independiente o Lufthansa como autoprestador). En consecuencia no existen obstáculos de carácter técnico para que Lufthansa reciba servicios de asistencia por parte de un prestador diferente al que opera en la parte oriental de la terminal 1.

c) MCT

(84) El tiempo mínimo de interconexión no se verá afectado por la admisión de competencia en los servicios de asistencia en pista.

En primer lugar, como se ha descrito anteriormente, la densidad de tráfico no se verá afectada por la competencia (y, por consiguiente, no incidirá en el tiempo de tránsito de los pasajeros y el equipaje en la zona de estacionamiento).

En segundo lugar y por lo que respecta al equipaje, el sistema automático de cintas transportadoras seguirá desempeñando su función primordial a la hora de cumplir el MCT. Los prestadores independientes y autoprestadores deberían disponer de acceso a esta infraestructura central, como sucede en otros aeropuertos europeos. La presencia de competencia en la pista no influirá en la eficacia del sistema de cintas transportadoras, habida cuenta especialmente de que la carga y descarga del sistema seguirá en manos de FAG.

En tercer lugar, el tiempo mínimo de interconexión en el aeropuerto de Francfort viene determinado, en primer lugar, por el tiempo que ha de invertir el pasajero para trasladarse de una puerta a otra. Resulta fácil de lograr cuando un pasajero transita dentro de la misma terminal, aunque más dificil, si el pasajero llega a un punto de estacionamiento remoto y ha de cambiar de terminal. Esta consideración no tiene nada que ver con el número de prestadores de servicios de operaciones en pista.

d) Autoasistencia

(85) Es posible que la autoasistencia tenga un coste en términos de necesidades de espacio. Ello es especialmente cierto cuando los vuelos de la compañía que se presta autoasistencia no se encuentran distribuidos uniformemente a lo largo del día. Por ello, es concebible que FAG pueda limitar el derecho a prestarse autoasistencia cuando se pueda demostrar que el operador que se preste autoasistencia haría imposible la admisión de un tercer prestador independiente. Ello no implica que estuviese justificado que FAG prohibiese totalmente la autoasistencia, sino que se debería tener en cuenta cada situación separadamente.

B.2.1.3. Evaluación jurídica del argumento esgrimido por FAG

(86) Además de no basarse en los hechos, el argumento esgrimido por FAG para justificar su monopolio (es decir, la imposibilidad de admitir competidores en la pista por falta de espacio) no puede constituir una justificación objetiva en el sentido de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, porque existen soluciones que permiten resolver una eventual falta de espacio.

(87) FAG ha mantenido que su negativa a autorizar la autoasistencia y a admitir la introducción de prestadores independientes en la pista estaba justificada por la falta de espacio del aeropuerto. Sin embargo, conviene constatar que, según estima la propia FAG, esta limitación (suponiendo que fuese real) tenía solución. Tras el pliego de cargos de 1994, FAG, a la que se había comunicado que su monopolio podía infringir el artículo 86 del Tratado, habría debido, por lo tanto, adoptar las medidas oportunas para resolver los problemas relacionados con la falta de espacio en el aeropuerto. Así, por ejemplo:

— FAG habría podido proceder a reestructuraciones de la infraestructura existente. Esta opción fue avanzada incluso por FAG en su respuesta al pliego de cargos [1], aunque no la llevó a cabo debido especialmente al coste de las inversiones necesarias (de 35 a 70 millones de marcos alemanes), que habrían repercutido en los usuarios del aeropuerto. Por el contrario, FAG declaró [2] que el aeropuerto había sido concebido y construido en función de su monopolio, y así ha sido en las sucesivas reestructuraciones.

— FAG habría podido proceder al cierre de un número reducido de puntos de estacionamiento (2 a 4) para lograr el espacio necesario. No se optó por esta posibilidad porque, según FAG, el cierre de estos puntos de estacionamiento habría ocasionado la pérdida de [...] períodos horarios, en detrimento de los usuarios del aeropuerto.

— Más recientemente, FAG habría podido evitar que se redujese en más de [...] m^2 (en el período 1995-1997) el espacio disponible para estacionamiento, a raíz de las obras de rehabilitación del aeropuerto y en más de [...] m^2 para crear zonas de protección para la carga, a raíz del desplazamiento de estas actividades al sur.

[1] Asunto IV 34.801. Posición de FAG en relación con el pliego de cargos de la Comisión, p. 44.
[2] Asunto IV 34.801. Posición de FAG en relación con el pliego de cargos de Comisión, p. 21.

Cabían dos posibilidades: o bien FAG consagraba una parte del espacio que se había liberado recientemente a las actividades de asistencia en pista, en lugar de dedicar la superficie de la Little League al servicio de correo de las USAF, o bien incluso habría podido consagrarle una parte de la zona que ocupaba en el área de carga, en lugar de cederla a Lufthansa (mientras que el resto de la actividad de carga se instalaba en los terrenos del sur devueltos por la USAF).

(88) Así pues, la decisión de FAG de no autorizar la autoasistencia y de no admitir la introducción de prestadores independientes de servicios no se deriva de una necesidad imperiosa, sino de la propia elección de FAG, que no ha adoptado las medidas que habrían logrado resolver las limitaciones derivadas de la falta de espacio en el aeropuerto.

B.2.2. *Derecho de propiedad*

(89) La decisión de FAG de negarse a abrir el mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra no está justificada por la consideración de que es el propietario del aeropuerto y, como tal, está facultado a decidir el uso que da a su propiedad.

(90) El Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de un derecho fundamental a la propiedad también en le contexto comunitario. No obstante, el Tribunal declaró también que este derecho está garantizado en el ordenamiento jurídico de la Comunidad de conformidad con las ideas comunes a las constituciones de los Estados miembros. En este contexto, el Tribunal, en su sentencia de 13 de diciembre de 1979 en el asunto 44/79 [Mauer/Rheinland-Pfalz] ([1]) observó que, en las constituciones de todos los Estados miembros, se reconoce que el ejercicio del derecho a la propiedad puede restringirse en el interés general y en la media en que sea necesario al respecto.

En consecuencia, se puede considerar que las normas de competencia del Tratado constituyen restricciones al derecho de propiedad que corresponde a los objectivos de interés general perseguidos por la Comunidad.

(91) En el caso que nos ocupa, todo prestador potencial independiente se halla en la necesidad de limitar (a cambio de una retribución) el derecho de propiedad de FAG, por la falta de alternativas. En efecto, los servicios de asistencia de operaciones en pista sólo pueden efectuarse en la propia pista, dado que es inviable que las aeronaves abandonen las instalaciones del aeropuerto para recibir tales servicios. Por consiguiente, una limitación del derecho de propiedad de FAG no sería desproporcionada ni excesiva, sino la consecuencia de la falta de alternativas.

(92) La aplicación del artículo 86 del Tratado no constituiría una interferencia excesiva e intolerable en los derechos de FAG en su calidad de titular del aeropuerto de Francfort, de forma que se viole la esencia misma de su derecho de propiedad: la imposición de una obligación a FAG de abrir el mercado de prestación de servicios en tierra no le priva de su derecho a la propiedad, aunque restringe el ejercicio de tales derechos a lo que es compatible con las normas de competencia del Tratado. Se debería señalar especialmente que la aplicación del artículo 86 no impediría que FAG siguiese ofreciendo servicios de asistencia en tierra en competencia con otros proveedores de los mismos. Incluso podría solicitar a los operadores de servicios en tierra a que abonasen las oportunas restribuciones en forma de renta a cambio de la utilización de las instalaciones por ella facilitadas, siempre que tales importes no superen los límites impuestos por las normas sobre la competencia.

B.2.3. *Derecho de organización*

(93) La decisión de FAG de no abrir el mercado de la prestación de servicios de asistencia en tierra no está justificada por el hecho de que sea el operador del aeropuerto y que, como tal, esté facultada a decidir cómo se organizan las actividades que se desarrollan en el área del aeropuerto. Éste ha de ejercer sus derechos de organización de conformidad con las normas sobre la competencia.

(94) FAG ha alegado que su decisión de no abrir el mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra se basa en sus derechos de organización como empresa y en su obligación que emana de lo dispuesto en el artículo 45 de la LuftVZO de explotar de forma adecuada y segura el aeropuerto (véae el considerando 4). Según FAG, esta obligación consolida sus derechos de organización en una obligación de organizar el aeropuerto de la mejor forma posible. Esta última incluye la obligación de garantizar una organización eficiente de los servicios de asistencia en tierra.

En este contexto, FAG alegó que la asistencia en tierra consta de servicios que han de ser regulados, organizados y controlados por el operador del aeropuerto. Ello no implica que la asistencia en tierra haya de ser llevada a cabo por el propio operador del aeropuerto. Basta señalar que éste está en condiciones de elaborar y dictar las normas a las que se deberá conformar cualquier prestador de servicios y, además, que una vez que la Directiva 96/67/CE se aplique plenamente, será el Estado miembro competente quien establezca tales normas.

([1]) Rec. 1979, p. 3727, puntos 17 y siguientes.

(95) FAG alegó también que, dado que la asistencia en tierra es una función complementaria al aterrizaje y despegue de aeronaves y, por consiguiente, influye en la calidad global del servicio prestado por el aeropuerto, el operador del aeropuerto tiene la obligación de controlar estas actividades. Ello tampoco implica que el operador del aeropuerto pueda reservarse estas actividades para sí mismo, dado que éste dispone de los medios para imponer a los competidores las normas a las que deberían conformarse.

(96) Por último, FAG alegó que su monopolio en los servicios de asistencia en tierra redunda en beneficio de los clientes del aeropuerto, dado que FAG presta sus servicios de forma no discriminatoria. Este punto carece de relevancia puesto que, independientemente de cualquier consideración relativa al supuesto sesgo de los competidores potenciales, es evidente que la apertura del mercado de servicios de asistencia en tierra a la competencia no impediría que FAG siguiese prestando sus servicios con carácter no discriminatorio.

B.2.4. *Derechos históricos*

(97) FAG también sostuvo que su monopolio en el mercado de la asistencia de operaciones en pista no es fruto de una ampliación de la posición dominante, sino de una evolución histórica.

FAG subraya el hecho de que su presencia en calidad de proveedor exclusivo de asistencia en tierra no es fruto de una diversificación sino que la empresa presta este tipo de servicios desde la época inmediatamente posterior a la guerra. En aquel momento se acababa de reconstruir el aeropuerto de Francfort y, como sucedía en todos los aeropuertos alemanes, era el propio aeropuerto el que prestaba la asistencia de operaciones en pista, a falta de otros candidatos. Según FAG, la cuestión del acceso de competidores potenciales al mercado de asistencia de operaciones en pista sólo se habría planteado, por lo tanto, al comprobarse que este mercado presentaba oportunidades económicas interesantes y poco arriesgadas.

(98) Este argumento no puede en ningún caso justificar la decisión de FAG de reservarse el mercado de la asistencia en pista.

A falta de otros candidatos, el monopolio de FAG en el mercado de la asistencia de operaciones en pista era fruto de las condiciones del mercado y, por consiguiente, no era ilegal. No obstante, se ha cometido una infracción del artículo 86 en el sentido de la sentencia Telemarketing [1] una vez que el monopolio de FAG se mantiene por la negativa de ésta a autorizar la autoasistencia o la asistencia a terceros. En ese caso, el monopolio de FAG ya no es consecuencia de las condiciones de mercado sino fruto de la decisión de la empresa (operador del aeropuerto que goza de posición dominante en el mercado de la dotación de infraestructuras aeroportuarias para el despegue y el aterrizaje de aeronaves) de reservase el mercado afín de la asistencia de operaciones en pista.

El hecho de que FAG, al contrario de lo que sucedía a CLT en el caso Telemarketing, ocupase una posición dominante en el mercado de la asistencia de operaciones en pista antes incluso de cometer la infracción no podría invocarse para negar el carácter abusivo de la decisión de FAG de reservarse el mercado en cuestión denegando el acceso a la pista del aeropuerto a los competidores potenciales. En ese caso, el objetivo buscado ya no sería la ampliación de la posición dominante, sino la protección de la misma por medios abusivos.

B.3. **Apartado 2 del artículo 90**

(99) En su respuesta al pliego de cargos de 10 de mayo de 1994, FAG sostuvo que, en su calidad de operador del aeropuerto de Francfort, se le había confiado la gestión de servicios de interés económico general en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 90 de Tratado. Seguidamente FAG alegó que los ingresos procedentes de las actividades de asistencia en tierra son necesarios para el equilibrio financiero de la empresa y por ello necesarios para el mantenimiento de la prestación del servicio de interés económico general. El Tribunal de Justicia habría aceptado esta excepción en su sentencia de 19 de mayo de 1993 en el asunto C-320/91 (Corbeau) [2] y en su sentencia de 27 de abril de 1994 en el asunto C-393/92 (Almelo) [3].

(100) Por lo que se refiere al alcance del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, el Tribunal ha declarado en su sentencia de 21 de marzo de 1974 en el asunto 127/73: BRT/SABAM [4], que «tratándose de una disposición que permite, en determinadas circunstancias, una excepción a las normas del Tratado, la definición de las empresas que pueden invocarla ha de ser de interpretación estricta» y que «para que esta disposición pueda aplicarse a empress privadas, ha de ser, sin embargo, un acto de la autoridad pública el que les confie la gestión de servicios de interés común» y «que tal no puede ser el caso de una empresa a la que el Estado no ha encargado misión alguna y que gestiona intereses privados».

[1] Rec. 1985, p. 3261.

[2] Rec. 1993, p. I-2533.
[3] Rec. 1994, p. I-1477.
[4] Rec. 1974, p. 313, puntos 19, 20 y 23.

Además, el Tribunal, en su sentencia de 20 de marzo de 1985 en el asunto 41/83 (República Italiana/Comisión) [1] también ha declarado que «la aplicación del apartado 2 del artículo 90 no se deja a la discreción del Estado miembro que haya confiado a una empresa la gestión de un servicio de interés económico general. Así es, el apartado 3 del artículo 90 confía a la Comisión, bajo control del Tribunal, una misión de vigilancia en la materia».

A la luz de estas consideraciones, no parecen fundados los argumentos de FAG.

(101) Las autoridades alemanas ni han otorgardo a FAG el monopolio de las actividades de asistencia de operaciones en pista, ni le han encargado una misión de servicio de interés general por lo que se refiere a la prestación de estos servicios. Al contrario, la propia Ley de utilización de aeropuertos establece que estos servicios pueden ser llevados a cabo por otros organismos distintos del propio aeropuerto.

Por lo que se refiere al mercado de dotación de infraestructuras aeroportuarias que permitan el despegue y aterrizaje de aeronaves, del marco normativo que regula las operaciones del aeropuerto de Francfort se desprende que las autoridades alemanas, que autorizaron a FAG para construir y gestionar el aeropuerto, no le impusieron obligaciones de servicio público que permitiesen invocar las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

Por consiguiente, FAG no puede invocar medidas estatales para justificar su monopolio y la exclusión de toda competencia en la zona de estacionamiento no se debe al Estado miembro, sino a la decisión autónoma de FAG.

(102) En cualquier caso, en su sentencia Corbeau [2], el Tribunal indicó que «la exclusión de la competencia no se justifica cuando se trata de servicios específicos, disociables del servicio de interés general, que responden a necesidades específicas [...] que exigen determinadas prestaciones adicionales [...], y en la medida en que dichos servicios, por su naturaleza y por las condiciones en que se prestan [...] no ponen en peligro el equilibrio económico del servicio de interés general del que se hace cargo el titular del derecho exclusivo».

En el caso que nos ocupa, los servicios de asistencia de operaciones en tierra son servicios específicos y claramente disociables del de dotación de infraestructuras aeroportuarias para e despegue y aterrizaje de aeronaves.

Además, no se ha podido demostrar que la apertura del mercado de asistencia de operaciones en pista ponga en peligro el equilibrio económico de FAG, dado que ésta no sólo no ha acreditado la inevitabilidad de las pérdidas financieras que se derivarían de la apertura a la competencia en este mercado, ni su vinculación con la pérdida de su monopolio, sino que, además, se constata que otros aeropuertos mantienen su equilibrio financiero a pesar de la competencia en el mercado de la asistencia de operaciones en pista.

Por consiguiente, el argumento de la distribución equitativa, tal como ha sido presentado por FAG, que consiste en compensar las pérdidas del sector de infraestructuras de aterrizaje y despegue con los beneficios del sector de la asistencia, no es pertinente en este contexto.

B.4. **Consecuencias de la Directiva 96/67/CE**

(103) FAG ha mantenido que su negativa a autorizar la autoasistencia y a admitir prestadores independientes en la pista estaría justificada a raíz de la adopción de la Directiva 96/67/CE y de la decisión del Estado alemán de 27 de marzo de 1997 de eximir a la empresa de las obligaciones en materia de liberalización que emanan de la Directiva.

Éste es un argumento que no puede aceptarse.

(104) En primer lugar, la decisión del Estado alemán de 29 de septiembre de 1997 no surtirá efecto, en ningún caso, antes del 20 de enero de 1998 (tres meses después de la fecha en que la Comisión recibió la carta del Estado miembro). Asimismo, esta decisión sólo surtirá efecto a condición de que la Comisión no se oponga, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 9 de la misma Directiva, como lo indicó claramente el Estado miembro alemán en su comunicación da la Comisión [3].

A este respecto, cabe señalar que la Comisión adopta este mismo día una decisión con arreglo al apartado 5 del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE en la que exige a Alemania que modifique sustancialmente el alcance de su decisión de conceder una excepción a FAG. En la práctica, el alcance de la decisión de Estado alemán de 29 de septiembre de 1997 se limitará (por lo que respecta el análisis efectuado con arreglo a la presente Decisión) a reservar para FAG, hasta el 31 de diciembre de 2000, el mercado de asistencia a terceros en la zona oriental sin salida de terminal 1.

[1] Rec. 1985 p. 873, punto 30.
[2] Rec. 1993, p. I-2533, punto 19.
[3] *«Die Freistellungsentscheidung wird gegenüber dem Flughafen Frankfurt/Main wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen erst dann wirksam, wenn die Zustimmung der Kommission vorliegt»*. Comunicación del Gobierno de la República Federal de Alemania a la Comisión Europea de 29 de septiembre de 1997.

(105) En segundo lugar, la Directiva 96/67/CE no va en perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Tratado, como se recuerda en el considerando 28 de la propia Directiva, que indica que ésta «no va en perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Tratado y que, en particular, la Comisión seguirá velando por el cumplimiento de estas disposiciones, ejerciendo, en caso de necesidad, todas las facultades que le reconoce el artículo 90 del Tratado».

C. EFECTOS EN EL COMERCIO ENTRE ESTADOS MIEMBROS

(106) Los servicios de asistencia de operaciones en pista se ofrecen a las compañías aéreas que explotan servicios intracomunitarios de transporte aéreo. Su coste puede afectar al de los servicios para el transporte de pasajeros y mercancías y provocar alteraciones en los niveles y la dirección de los flujos de transporte en la Comunidad.

Por consiguiente, el hecho de que FAG abuse de su posición dominante puede afectar a los intercambios entre Estados miembros.

(107) FAG ha alegado que el hecho de que se reserve las actividades de asistencia de operaciones en pista sólo afectaría a los intercambios entre los Estados miembros en la medida en que los precios por ella aplicados por la prestación de tales servicios fuesen demasiado elevados. Este argumento carece de relevancia, puesto que los efectos sobre los intercambios entre Estados no depende de que los precios de los servicios en cuestión sean más o menos elevados,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Al denegar, sin justificación objetiva, a prestadores potenciales de servicios de asistencia a terceros el acceso a la pista y a los usuarios del aeropuerto el derecho a prestarse autoasistencia, reservándose para sí misma el mercado de la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista en el aeropuerto de Francfort, Flughafen Frankfurt AG ha abusado de su posición dominante, infringiendo lo dispuesto en el artículo 86 del Tratado CE. Esta conclusión no es aplicable a la zona este del módulo B de la puerta B 2 hasta la puerta B 42 ni al módulo C hasta la puerta C 15, en los que el monopolio de Flughafen Frankfurt AG puede justificarse objetivamente.

Artículo 2

Flughafen Frankfurt AG deberá poner término a la infracción a que se refiere el artículo 1.

A tal fin, y en el plazo de tres meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Flughafen Frankfurt AG deberá presentar a la Comisión un plan preciso para la reorganización del mercado de la prestación de servicios de asistencia de operaciones en pista en el aeropuerto de Francfort con el fin de abrir el mercado a las compañías aéreas y los prestadores independientes de servicios de asistencia de operaciones en pista.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será

Flughafen Frankfurt/Main AG
Flughafen Frankfurt/Main
D-60547 Francfort/Main

Hecho en Bruselas, el 14 de enero de 1998.

Por la Comisión
Karel VAN MIERT
Miembro de la Comisión