

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 1 de agosto de 2006

relativa a la apertura de la investigación prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias

[notificada con el número C(2006) 3516]

(2006/547/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

— Alghero–Roma y Roma–Alghero

— Alghero–Milán y Milán–Alghero

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

— Cagliari–Roma y Roma–Cagliari

— Cagliari–Milán y Milán–Cagliari

Visto el Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 4, apartado 3 y su artículo 12,

— Olbia–Roma y Roma–Olbia

— Olbia–Milán y Milán–Olbia.

Considerando lo siguiente:

(3) El 21 de abril de 2006 la Comisión hizo públicas las obligaciones de servicio público impuestas por el Decreto nº 36 (anuncio de 21 de abril de 2006) ⁽³⁾ a las diez rutas siguientes:

I. Hechos

(1) El 27 de enero y 28 de febrero de 2006, la República Italiana remitió a la Comisión los Decretos nº 35 y 36 del Ministerio de Infraestructuras y Transportes de 29 de diciembre de 2005 (publicados en la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana el 11 de enero de 2006), que imponían obligaciones de servicio público (OSP) a un total de dieciséis rutas entre aeropuertos de Cerdeña y los principales aeropuertos nacionales italianos, y pidió a la Comisión que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra a) del Reglamento (CEE) nº 2408/92, las publicara en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

— Alghero–Bologna y Bologna–Alghero

— Alghero–Turín y Turín–Alghero

— Cagliari–Bologna y Bologna–Cagliari

— Cagliari–Turín y Turín–Cagliari

— Cagliari–Florencia y Florencia–Cagliari

— Cagliari–Verona y Verona–Cagliari

— Cagliari–Nápoles y Nápoles–Cagliari

(2) El 24 de marzo de 2006 la Comisión hizo públicas las obligaciones de servicio público impuestas por el Decreto nº 35 (anuncio de 24 de marzo de 2006) ⁽²⁾ a las seis rutas siguientes:

— Cagliari–Palermo y Palermo–Cagliari

— Olbia–Bologna y Bologna–Olbia

— Olbia–Verona y Verona–Olbia.

⁽¹⁾ DO L 240 de 24.8.1992, p. 8. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

⁽²⁾ DO C 72 de 24.3.2006, p. 4.

⁽³⁾ DO C 93 de 21.4.2006, p. 13.

- (4) Las principales características de las OSP publicadas en los dos anuncios son las siguientes:
- Cada una de las diez rutas publicadas en el anuncio de 21 de abril de 2006 y las OSP impuestas sobre ellas deberán ser aceptadas individualmente, total e íntegramente por la compañía aérea interesada.
 - Las dos rutas Alghero–Roma y Alghero–Milán (conjuntamente) y las dos rutas Olbia–Roma y Olbia–Milán (conjuntamente), forman cada una un paquete único que las compañías aéreas interesadas habrán de aceptar total e íntegramente, sin compensaciones de cualquier naturaleza o procedencia. Las rutas Cagliari–Roma y Cagliari–Milán deberán por el contrario ser aceptadas individualmente, total e íntegramente por las compañías aéreas interesadas, sin compensaciones de cualquier naturaleza o procedencia.
 - Cada compañía individual (y cada compañía principal) que acepte las presentes OSP se compromete a depositar una fianza de explotación para asegurar la correcta prestación y continuidad del servicio. La fianza ascenderá como mínimo al 5 % de la facturación total estimada, evaluada por el ENAC (Ente Nazionale dell'Aviazione Civile), en relación con los servicios aéreos programados para el correspondiente paquete de rutas. La fianza, el 50 % en forma de aval bancario y el 50 % restante en forma de seguro de caución, se constituirá a favor del ENAC, el cual la destinará a garantizar la continuidad del servicio en caso de abandono injustificado. Con el fin de evitar el exceso de capacidad que se produciría en caso de aceptar varias compañías una ruta sujeta a obligaciones, y habida cuenta de las limitaciones y condicionamientos infraestructurales de los aeropuertos afectados, el ENAC intervendrá, tras consultar a la Región Autónoma de Cerdeña, en defensa del interés público para adaptar la programación de las compañías a las exigencias de movilidad en que se fundamenta la imposición de las obligaciones. Esa intervención deberá inspirarse en una distribución equitativa de las rutas y las frecuencias entre las compañías aéreas aceptantes en función del volumen de tráfico de las rutas (o paquetes de rutas) en cuestión observado en los dos años anteriores.
- La frecuencia mínima, los horarios de los vuelos y la capacidad ofrecida en cada ruta se recogen en el epígrafe 2, «ARTICULACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO» de los anuncios de 24 de marzo y 21 de abril de 2006.
 - La capacidad mínima de las aeronaves se describe en el epígrafe 3, «TIPO DE AERONAVES PARA CADA UNA DE LAS RUTAS» de los anuncios de 24 de marzo y 21 de abril de 2006.
 - La estructura de las tarifas en todas las rutas se describe en el epígrafe 4, «TARIFAS» de los anuncios de 24 de marzo y 21 de abril de 2006. Más concretamente, por lo que se refiere a la existencia de tarifas reducidas, el punto 4.8 de la imposición de obligaciones precisa que las compañías que operen en las rutas afectadas quedan legalmente obligadas a la aplicación de tarifas reducidas (precisadas en el epígrafe 4, «TARIFAS» a los nacidos en Cerdeña, aunque residan fuera de Cerdeña.
 - De acuerdo con el Decreto n° 35, enviado a la Comisión el 29 de diciembre de 2005, publicado en la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana el 11 de enero de 2006 y en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 24 de marzo de 2006, la imposición de obligaciones en las rutas consideradas comenzaba el 31 de marzo de 2006 y terminaba el 30 de marzo de 2009. Sin embargo, el 28 de febrero de 2006 las autoridades italianas informaron a la Comisión de la adopción, el 23 de febrero de 2006, de un Decreto que trasladaba tales fechas (carta de la Representación Permanente con Protocolo n° 2321) a los días 2 de mayo de 2006 y 1 de mayo de 2009. Estas fueron las fechas publicadas posteriormente en el Diario Oficial.
 - De acuerdo con el Decreto n° 36, enviado a la Comisión el 29 de diciembre de 2005, publicado en la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana el 11 de enero de 2006 y en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 21 de abril de 2006, las fechas de comienzo y fin de la imposición de obligaciones se determinarían en el futuro. Por ello, en la publicación del Diario Oficial no se precisaban fechas definitivas de comienzo y fin.

- Las compañías que decidan aceptar las OSP presentarán su aceptación formal a la autoridad italiana competente en el plazo de 30 días a partir de la publicación de aquéllas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- (5) Hay que señalar que, anteriormente a la imposición de OSP a que se refiere la presente Decisión, la República Italiana había impuesto este tipo de obligaciones en seis rutas entre los aeropuertos de Cerdeña y los de Roma y Milán mediante los Decretos de 1 de agosto y 21 de diciembre de 2000. Estas obligaciones fueron publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 7 de octubre de 2000 ⁽¹⁾ (anuncio de 7 de octubre de 2000). Tal como dispone el artículo 4, apartado 1, letra d) del Reglamento (CEE) n° 2408/92, las rutas consideradas habían sido objeto de licitación con el fin a seleccionar las compañías autorizadas a explotarlas en régimen exclusivo con compensación financiera ⁽²⁾.
- (6) Las compañías autorizadas a explotar las obligaciones de servicio público eran, en este caso, las siguientes:
- Alitalia en la ruta Cagliari–Roma
- Air One en las rutas Cagliari–Milán, Alghero–Milán y Alghero–Roma
- Meridiana en las rutas Olbia–Roma y Olbia–Milán.
- (7) Estos acuerdos fueron sustituidos por las OSP impuestas por el Decreto de 8 de noviembre de 2004 y publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 10 de diciembre de 2004 (anuncio de 10 de diciembre de 2004) ⁽³⁾. Tras una decisión del Tribunal administrativo regional de la región de Lazio de 17 de marzo de 2005, que anuló parcialmente el Decreto de 8 de noviembre de 2004, las autoridades italianas informaron a la Comisión de que habían «suspendido» las obligaciones. El *Diario Oficial de la Unión Europea* de 1 de julio de 2005 publicó un anuncio en este sentido ⁽⁴⁾. El 6 de diciembre de 2005 las autoridades italianas informaron a la Comisión de que el Decreto de 8 de noviembre 2004 había sido derogado con efecto partir del 15 de noviembre de 2004.
- (8) El 28 de febrero de 2006 las autoridades italianas informaron a Comisión de la adopción, el 23 de febrero de 2006, de un Decreto que modificaba el Decreto n° 35, de 29 de diciembre 2005, en virtud del cual quedaban

derogados, a partir del 2 de mayo de 2006, los Decretos de 1 de agosto y 2 de mayo de 2000.

- (9) En una Comunicación a la Comisión de fecha 22 de marzo de 2005, las autoridades italianas declararon que las OSP publicadas en el anuncio de 7 de octubre de 2000 seguían aplicándose «con carácter voluntario». Esta fue la primera vez que las autoridades italianas informaron a la Comisión de que las OSP aún se aplicaban.

II. Elementos fundamentales del régimen jurídico de las obligaciones de servicio público

- (10) El régimen jurídico de las OSP está regulado por el Reglamento (CEE) n° 2408/92 (en lo sucesivo, «el Reglamento»), cuyo objeto es definir las condiciones de aplicación del principio de libre prestación de servicios al sector del transporte aéreo.
- (11) Las OSP se definen como una excepción al principio del Reglamento por la cual «sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento, el Estado o Estados miembros interesados autorizarán a las compañías aéreas comunitarias el ejercicio de derechos de tráfico en las rutas intracomunitarias» ⁽⁵⁾.
- (12) En el artículo 4 se determinan las condiciones de imposición. Deberán interpretarse de forma estricta y de acuerdo con los principios de no discriminación y proporcionalidad. Deberán ser oportunamente justificadas con arreglo a los criterios enunciados en el artículo.
- (13) Más concretamente, el régimen jurídico de las OSP establece que un Estado miembro podrá imponer tales obligaciones en relación con servicios aéreos regulares a un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo situada en su territorio, o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva un aeropuerto regional de su territorio, cuando dicha ruta se considere esencial para el desarrollo económico de la región en la que está situado el aeropuerto, en la medida necesaria para garantizar en dicho trayecto una adecuada prestación de servicios aéreos regulares que cumplan determinadas normas en materia de continuidad, regularidad, capacidad y precios que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial.

⁽¹⁾ DO C 284 de 7.10.2000, p. 16.

⁽²⁾ DO C 51 de 16.2.2001, p. 22.

⁽³⁾ DO C 306 de 10.12.2004, p. 6.

⁽⁴⁾ DO C 161 de 1.7.2005, p. 10.

⁽⁵⁾ Artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2408/92.

- (14) Los Estados miembros valorarán la adecuación de los servicios regulares de transporte aéreo teniendo en cuenta, ante todo, el interés público, la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte, la capacidad de estos modos de satisfacer las necesidades de transporte consideradas, el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta.
- (15) El artículo 4 establece mecanismos en dos fases: en una primera fase [artículo 4, apartado 1, letra a)], el Estado miembro considerado impone OSP en una o varias rutas, aunque éstas siguen abiertas a todas las compañías comunitarias, teniendo como única condición el cumplimiento de dichas obligaciones. En caso de que no se presente ninguna compañía para explotar la ruta a la que se hubieran impuesto OSP, el Estado miembro podrá pasar a una segunda fase [artículo 4, apartado 1, letra d)], consistente en limitar el acceso a dicha ruta a una sola compañía aérea durante un período de hasta tres años, con posibilidad de renovación. Esta compañía será seleccionada mediante una licitación comunitaria. La compañía designada podrá recibir una compensación económica por la explotación de las OSP.
- (16) En virtud del artículo 4, apartado 3, la Comisión puede decidir, previa investigación efectuada a petición de un Estado miembro o por iniciativa propia, si debe continuar aplicándose la imposición de OSP. La Comisión comunicará su decisión al Consejo y a los Estados miembros. Si un Estado miembro recurre al Consejo, éste podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión diferente.
- III. Existencia de factores que despiertan serias dudas respecto a la compatibilidad de las obligaciones de servicio público impuestas entre los aeropuertos de Cerdeña y los principales aeropuertos nacionales italianos con el artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2408/92**
- (17) El artículo 4, apartado 1, letra a) del Reglamento enuncia una serie de criterios acumulativos a los que se tienen que ajustar las OSP:
- El tipo de rutas posible: se trata de rutas hacia un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo situada en su territorio, o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva un aeropuerto regional de su territorio.
 - La ruta debe considerarse esencial para el desarrollo económico de la región en la que está situado el aeropuerto.
 - Hay que respetar el principio de adecuación, que debe evaluarse en función de la existencia de otros modos de transporte o de posibilidades de utilizar rutas de sustitución.
- (18) Además, las OSP deben atenerse a los principios fundamentales de proporcionalidad y no discriminación (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001 en el asunto C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) y otros/Administración General del Estado, Rec. 2001, p. I-01271).
- (19) En nuestro caso, la imposición de OSP publicada en el Diario Oficial a petición de la República Italiana contiene varias disposiciones que despiertan serias dudas respecto a su compatibilidad con el artículo 4 del Reglamento. En particular:
- No se facilita ninguna explicación detallada que justifique la adecuación o la proporcionalidad de las OSP en relación con el objetivo perseguido.
 - No está claro que las rutas a las que se imponen OSP sean vitales para el desarrollo económico de las regiones de Cerdeña en las que están situados los aeropuertos; teniendo en cuenta, en particular:
 - La naturaleza de las rutas, y su número.
 - La existencia de rutas aéreas de sustitución, que permiten garantizar un servicio adecuado y continuo con los aeropuertos considerados a través de las principales plataformas de correspondencia italianas, conectadas de forma satisfactoria con Cerdeña.
 - La relación entre las OSP y el tráfico entre los distintos aeropuertos afectados por las nuevas rutas.

- (20) La obligación impuesta a las compañías de explotar las seis rutas a las que afecta la imposición como un conjunto único, es una restricción particularmente importante del principio de libre prestación de servicios. No parece estar fundamentada en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento, y podría ser contraria a los principios de proporcionalidad y no discriminación; teniendo en cuenta, en particular:
- Que no está demostrado el carácter esencial de la reagrupación de estas rutas para el desarrollo económico de las regiones de Cerdeña en las que están situados los aeropuertos.
 - Que no parece existir una base jurídica evidente ni una justificación operativa para tales reagrupaciones (p. ej., en función de la localización geográfica de los aeropuertos considerados), ya que la imposición sólo contempla OSP no compensadas.
 - El riesgo de discriminación no justificada entre compañías, ya que sólo las más importantes cuentan con medios suficientes para explotar las rutas en tales condiciones.
- (21) La posibilidad mencionada en el punto 1.6 de ambos anuncios en el sentido de que, si varias compañías aceptan una ruta sujeta a OSP, el ENAC intervendrá, con el fin de «evitar el exceso de capacidad», efectuando una «distribución de las rutas y las frecuencias» entre las compañías aéreas consideradas, podría ser contraria al artículo 3, apartado 1, ya que restringiría la libertad de cada compañía de elegir las rutas y frecuencias en las que desea operar. Por otro lado, la existencia de «exceso de capacidad» parece indicar que no hay necesidad de una intervención normativa que garantice una atención de la demanda básica por parte de los operadores.
- (22) La obligación, prevista en el punto 4.8 de ambos anuncios, de ofrecer tarifas reducidas a los pasajeros tomando únicamente como base su lugar de nacimiento (en este caso, Cerdeña), no parece estar legítimamente justificada y puede constituir una discriminación indirecta fundada en la nacionalidad (véase, por ejemplo, el asunto C-388/01, Comisión/Italia, Rec. 2003, p. I-00721).
- (23) No se ha facilitado una explicación adecuada que justifique:
- Las grandes diferencias en las estructuras tarifarias en comparación con las de las OSP publicadas en el anuncio de 10 de diciembre de 2004. Ahora se precisa que toda referencia a Roma y Milán debe entenderse como referencia a sus respectivos sistemas aeroportuarios, lo que significa que las compañías que no acepten las OSP no podrán operar desde ningún aeropuerto comprendido en dichos sistemas.
 - Un 50 % de las conexiones entre aeropuertos sardos y Roma y Milán deben tener como origen y destino Fiumicino y Milán.

IV. Procedimiento

- (24) A pesar de las advertencias repetidas de los servicios de la Comisión, que deseaban llamar la atención de las autoridades italianas sobre todos estos factores problemáticos y expresar su inquietud acerca de la compatibilidad de la imposición de OSP con el Reglamento, la República Italiana ha decidido publicarla.
- (25) Desde el momento de tal publicación, varias partes interesadas se han dirigido a la Comisión con el fin de dar a conocer de manera informal su inquietud respecto al carácter discriminatorio y desproporcionado de las OSP.
- (26) En vista de lo anteriormente expuesto, y en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento, la Comisión puede proceder a una investigación destinada a determinar si la imposición de OSP tiene como efecto restringir indebidamente el desarrollo de una o varias rutas, y decidir así si dicha imposición debe continuar aplicándose a tales rutas.
- (27) El 9 de marzo de 2006 la Comisión pidió a las autoridades italianas, de conformidad con el artículo 12 de Reglamento, facilitar a determinar la información respecto a las OSP en cuestión. La respuesta de las autoridades italianas de 22 de marzo 2006 era incompleta.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Comisión decide proceder a la investigación prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 2408/92 con el fin de determinar si la imposición de obligaciones de servicio público entre los aeropuertos de Cerdeña y los principales aeropuertos nacionales italianos, publicada a petición de la República Italiana en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 72, de 24 de marzo de 2006, debe continuar aplicándose a tales rutas.

Artículo 2

1. En el plazo de un mes a partir de la notificación de la presente Decisión, la República Italiana deberá remitir a la Comisión toda la información necesaria para examinar la compatibilidad de las obligaciones de servicio público mencionadas en el artículo 1 con el artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2408/92.

2. Se remitirá, en particular:

- Una exposición detallada de los objetivos socioeconómicos perseguidos por la imposición de las obligaciones de servicio público mencionadas en el artículo 1, explicando por qué dichas obligaciones se consideran adecuadas y proporcionadas a la consecución de tales objetivos (en particular por lo que se refiere a las diez nuevas rutas no contempladas en el anuncio de 7 de octubre de 2000).
- Una explicación precisa de cómo funcionarían en la práctica las medidas a que se refiere el punto 1.6 de los dos anuncios mencionados en el artículo 1, previstas a efectos de «evitar el exceso de capacidad» en caso de que varias compañías acepten una ruta sujeta a OSP, y justificación de las mismas con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2408/92.
- Un análisis jurídico que justifique, conforme al Derecho comunitario, las diferentes condiciones contenidas en las obligaciones de servicio público contempladas en el artículo 1 y, en particular,
- Razones que justifican las tarifas reducidas para los nacidos en Cerdeña, incluso si no viven allí, especialmente teniendo cuenta los descuentos ya vigentes en los vuelos

de estudiantes comprendidos en esta categoría de pasajeros.

- Una explicación de cómo se aplicaría en la práctica el requisito de haber nacido en Cerdeña a la hora de obtener una tarifa reducida.
- Razones que justifican el requisito de depositar una fianza de explotación y método para determinar su cuantía.
- Razones que justifican las diferencias entre las nuevas estructuras tarifarias y las de las obligaciones de servicio público publicadas el 10 de diciembre de 2004.
- Una explicación de por qué las OSP se aplican a los sistemas aeroportuarios de Roma y Milán y no a aeropuertos concretos de dichos sistemas, y razones que justifican que un 50 % de las conexiones entre aeropuertos sardos y Roma y Milán deban tener como origen y destino Fiumicino y Milán-Linate.
- Base jurídica y razones que justifican la reagrupación en paquetes de las siguientes series de rutas:
 - Alghero-Roma, Roma-Alghero, Alghero-Milán y Milán-Alghero; y
 - Olbia-Roma, Roma-Olbia, Olbia-Milán y Milán-Olbia.
- Un análisis detallado de las relaciones económicas entre las regiones de Cerdeña y las regiones del resto de Italia en las que están situados los aeropuertos afectados por las OSP a que se refiere el artículo 1.
- Una exposición precisa de la actual oferta de transporte aéreo entre los aeropuertos de Cerdeña y los aeropuertos del resto de Italia afectados por las OSP a que se refiere el artículo 1, precisando cuándo entró en vigor el Decreto n° 36.
- Un análisis detallado de las posibilidades de recurso a otras formas de transporte y de la capacidad de estas últimas para responder a las necesidades consideradas.

— Un análisis de la demanda actual de transporte aéreo en cada ruta afectada por las obligaciones, incluidas las previsiones de explotación (tráfico de pasajeros, de carga, previsiones financieras, etc.) comunicadas por la compañía o compañías.

— Una descripción precisa de la duración del recorrido necesario para unir por carretera los diferentes aeropuertos de Cerdeña afectados por las obligaciones, precisando la frecuencia correspondiente.

— Una descripción de la situación, en la fecha de la notificación de la presente Decisión, de la explotación de los servicios sujetos a las OSP y de la identidad de la compañía o compañías que explotan tales servicios.

— Información respecto a la existencia, en la fecha de la notificación de la presente Decisión, de eventuales recursos presentados ante los tribunales nacionales y situación jurídica de la imposición de obligaciones de servicio público.

— Una aclaración de si las obligaciones de servicio público publicadas en el anuncio de 7 de octubre de 2000 continuaron aplicándose después de la suspensión y derogación de obligaciones publicadas en el anuncio de 10 de diciembre de 2004 y, en caso de que así fuera, base jurídica en que se fundamentó tal hecho; razones por las que las autoridades italianas no informaron puntualmente de ello a la Comisión.

Artículo 3

1. El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

2. La presente Decisión se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el 1 de agosto de 2006.

Por la Comisión

Jacques BARROT

Vicepresidente