

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 3 de marzo de 2005

relativa a la apertura de la investigación prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias

[notificada con el número C(2005) 577]

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2005/247/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de junio de 1992⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 4, apartado 3,

Considerando lo siguiente:

I. Hechos

- (1) El 10 de diciembre de 2004, en aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento (CEE) n° 2408/92, la República Italiana pidió a la Comisión que publicara en el *Diario Oficial de la Unión Europea* una imposición de obligaciones de servicio público (OSP) que afectaba a 18 rutas entre los aeropuertos de Cerdeña y los principales aeropuertos nacionales italianos⁽²⁾.
- (2) Las principales características de esta imposición de obligaciones son las siguientes:

— Afecta a las 18 rutas aéreas siguientes:

- Alghero-Roma y Roma-Alghero,
- Alghero-Milán y Milán-Alghero,
- Alghero-Bolonia y Bolonia-Alghero,
- Alghero-Turín y Turín-Alghero,
- Alghero-Pisa y Pisa-Alghero,
- Cagliari-Roma y Roma-Cagliari,
- Alghero-Milán y Milán-Alghero,
- Cagliari-Bolonia y Bolonia-Cagliari,
- Cagliari-Turín y Turín-Cagliari,
- Cagliari-Pisa y Pisa-Cagliari,

- Cagliari-Verona y Verona-Cagliari,
- Cagliari-Nápoles y Nápoles-Cagliari,
- Cagliari-Palermo y Palermo-Cagliari,
- Olbia-Roma y Roma-Olbia,
- Olbia-Milán y Milán-Olbia,
- Olbia-Bolonia y Bolonia-Olbia,
- Olbia-Turín y Turín-Olbia,
- Olbia-Verona y Verona-Olbia.

— La totalidad de las 18 rutas anteriormente indicadas y las obligaciones de servicio público impuestas sobre ellas constituyen un paquete único que debe ser aceptado íntegramente y en su totalidad por las compañías interesadas, sin ningún tipo de compensación, no importando su naturaleza u origen.

— Cada compañía individual (y cada compañía principal) que acepte las obligaciones de servicio público facilitará una garantía de su ejecución con el fin de garantizar el correcto cumplimiento y la continuación del servicio, que ascenderá a una cantidad de por lo menos 15 millones EUR y estará acreditada por un aval bancario que permitirá su activación ante la primera demanda de, como mínimo, 5 millones EUR y por el aval de una aseguradora para la cantidad restante.

— La frecuencia mínima, los horarios de los vuelos y la capacidad ofrecida en cada ruta se recogen en el epígrafe «2. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO» de la imposición de obligaciones publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004, que se toma como referencia a efectos de lo dispuesto en la presente Decisión.

⁽¹⁾ DO L 240 de 24.8.1992, p. 8. Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

⁽²⁾ DO C 306 de 10.12.2004, p. 6.

— La capacidad mínima de las aeronaves se describe en el epígrafe «3. AERONAVES A UTILIZAR» de la imposición de obligaciones publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004, que se toma como referencia a efectos de lo dispuesto en la presente Decisión.

— La estructura de las tarifas en todas las rutas se describe en el epígrafe «4. TARIFAS» de la imposición de obligaciones publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004, que se toma como referencia a efectos de lo dispuesto en la presente Decisión.

— 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 favorecidas (precisadas en el epígrafe «Tarifas»), como mínimo, para los siguientes grupos de pasajeros:

— personas nacidas en Cerdeña, incluso si no residieran en Cerdeña,

— cónyuges e hijos de personas nacidas en Cerdeña.

— Las obligaciones de servicio público están vigentes desde el 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2007.

— Las compañías que decidan aceptar las obligaciones de servicio público presentarán, dentro de los 15 días tras la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la imposición de obligaciones, a la autoridad italiana competente.

(3) Hay que señalar que, anteriormente a la imposición de obligaciones de servicio público a que se refiere la presente Decisión, la República Italiana había impuesto obligaciones de servicio público entre los aeropuertos de Cerdeña y los de Roma y Milán, que se publicaron inicialmente en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 284, de 7 de octubre de 2000⁽¹⁾. Tal como dispone el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento (CEE) n° 2408/92, las obligaciones habían sido objeto de licitación⁽²⁾ con el fin de seleccionar las compañías autorizadas a explotar las rutas en régimen exclusivo con una compensación financiera.

(4) 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.

(5) Este régimen de explotación fue sustituido por la imposición de obligaciones objeto de la presente Decisión.

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

(6) El régimen jurídico de las obligaciones de servicio público está regulado por el Reglamento (CEE) n° 2408/92, cuyo objeto es definir las condiciones de aplicación del principio de libre prestación de servicios al sector del transporte aéreo.

(7) Las obligaciones de servicio público 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»⁽³⁾.

(8) 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.

(9) Más concretamente, el régimen jurídico de las obligaciones de servicio público 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.

(10) 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.

⁽¹⁾ DO C 284 de 7.10.2000, p. 16. Modificadas en el DO C 49 de 15.2.2001, p. 2. Corrección de errores en el DO C 63 de 28.2.2001, p. 12.

⁽²⁾ DO C 51 de 16.2.2001, p. 22.

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

(11) El artículo 4 establece mecanismos en dos fases: en una primera fase [artículo 4, apartado 1, letra a)], el Estado miembro considerado impone obligaciones de servicio público 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 obligaciones de servicio público, 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 obligaciones de servicio público.

(12) 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 obligaciones de servicio público. 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

(13) El artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento enuncia una serie de criterios acumulativos a los que se tienen que ajustar las obligaciones de servicio público:

- 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.

(14) Además, las obligaciones de servicio público 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].

(15) En nuestro caso, la imposición de obligaciones de servicio público 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 y que, por esta razón, podrían restringir indebidamente el desarrollo de las rutas consideradas; en particular:

a) no se facilita ninguna explicación detallada, basada en un análisis económico del mercado del transporte aéreo entre Cerdeña y el resto de Italia, que justifique la necesidad de la nueva imposición de obligaciones, ni tampoco su adecuación, o su proporcionalidad con el objetivo perseguido;

b) ninguna de las seis rutas ya presentes en la anterior imposición, y recogidas en la nueva, ha sido objeto de balance;

c) no está claro que las doce rutas a las que, desde el 1 de enero de 2005, se imponen obligaciones de servicio público, 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,

— que no está demostrado el carácter esencial de estas rutas para el desarrollo económico de las regiones de Cerdeña en las que están situados los aeropuertos,

— 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;

d) la obligación impuesta a las compañías de explotar las 18 rutas a las que afecta la imposición como un conjunto único, es una restricción particularmente importante del principio de libre prestación de servicios. Esta restricción parece 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,

— 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,

— además, la obligación no parece tener presente la obligación del Estado miembro que impone las obligaciones de servicio público de tener en cuenta en su apreciación el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta⁽¹⁾.

Haciendo un análisis de los hechos da la impresión de que las autoridades italianas han querido imponer la obligación de explotación de las 18 rutas de forma agrupada con el fin de financiar el déficit de explotación de las rutas con una menor densidad de tráfico a través de los ingresos derivados de la explotación de rutas más importantes. Este mecanismo de subvención cruzada es ajeno a los objetivos del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2408/92;

e) la obligación de facilitar una garantía por una cantidad tan elevada puede crear también una discriminación no justificada entre las compañías interesadas, ya que sólo las más importantes disponen de medios para ello;

f) la brevedad del plazo, 15 días a partir de la publicación de la imposición de obligaciones en el Diario Oficial, con que cuentan las compañías interesadas para comprometerse a cumplir las obligaciones de servicio público, y veintidós para comenzar la explotación (a 1 de enero de 2005) pueden crear una discriminación no justificada entre ellas. Analizando los hechos parece imposible que una compañía que no estuviera ya presente en las rutas con Cerdeña pudiera efectuar en los plazos fijados las gestiones jurídicas y administrativas precisas y movilizar los recursos necesarios para poner en práctica la explotación;

g) la obligación, prevista en el punto 4.8 de la imposición, de ofrecer tarifas reducidas a los pasajeros tomando únicamente como base su lugar de nacimiento (en este caso, Cerdeña), o la existencia de vínculos familiares entre dichas personas, puede aparecer en realidad como una discriminación ilegal fundada en la nacionalidad (véase, por ejemplo, el asunto C-338/01, Comisión/Italia, Rec. 2003, p. I-00721).

IV. Procedimiento

(16) 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 obligaciones de servicio público con el Reglamento (CEE) n° 2408/92, la República Italiana ha decidido publicarla.

(17) 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 obligaciones de servicio público. Por otro lado, la Comisión ha recibido una denuncia, cuyo autor ha solicitado permanecer en el anonimato, que pone en tela de juicio la legalidad de las obligaciones.

(18) En vista de lo anteriormente expuesto y en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 2408/92, la Comisión puede proceder a una investigación destinada a determinar si la imposición de obligaciones de servicio público tiene como efecto restringir indebidamente el desarrollo de una o varias rutas, y decidir así si dicha imposición debe continuar aplicándose a tales rutas.

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 306, de 10 de diciembre de 2004, 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:

— un análisis jurídico relativo a las consecuencias de los derechos de tráfico ligados a las rutas sujetas a obligaciones de servicio público publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004, para el conjunto de compañías aéreas europeas, en caso de que tales obligaciones se apliquen efectivamente,

— habrá que precisar, en particular, si las autoridades italianas se han propuesto crear un derecho exclusivo de explotación de las 18 rutas en beneficio de la compañía o compañías que aceptaran formalmente cumplir las obligaciones,

⁽¹⁾ Artículo 4, apartado 1, letra b), inciso iv), del Reglamento (CEE) n° 2408/92.

- un análisis jurídico que justifique, conforme al Derecho comunitario, las diferentes condiciones contenidas en la imposición de obligaciones de servicio público publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004,
- las razones que justifican la imposición de tarifas reducidas que favorecen únicamente a «personas nacidas en Cerdeña, incluso si no residieran en Cerdeña, y a los cónyuges e hijos de personas nacidas en Cerdeña»,
- un balance detallado de la puesta en práctica de las obligaciones de servicio público publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 284, de 7 de octubre de 2000,
- 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 obligaciones de servicio público publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004,
- un análisis detallado de la actual oferta de transporte aéreo entre los aeropuertos de Cerdeña y los aeropuertos del resto de Italia afectados por las obligaciones de servicio público publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, de 10 de diciembre de 2004, incluida la oferta de vuelos indirectos,
- 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,
- 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 las obligaciones y de la identidad de la compañía o compañías que explotan los servicios,
- las previsiones de explotación (tráfico de pasajeros, de carga, previsiones financieras, etc.) comunicadas por dicha compañía o compañías,
- la existencia, en la fecha de la notificación de la presente Decisión, de eventuales recursos presentados ante las jurisdicciones nacionales y la situación jurídica de la imposición de obligaciones de servicio público.

Artículo 3

1. El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.
2. El dispositivo de la presente Decisión se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el 3 de marzo de 2005.

Por la Comisión

Jacques BARROT

Vicepresidente