

RESOLUCIÓN (Expte S/0388/11, PASARELAS AEROPUERTOS)

Consejo:

D. Joaquín García Bernaldo de Quirós, Presidente
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. María Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera
D. Luis Díez Martín, Consejero

En Madrid, a 12 de Noviembre de 2012

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia con la composición expresada al margen y siendo Ponente la Consejera D^a María Jesús González López, ha dictado la siguiente resolución en el expediente S/0388/11, Pasarelas Aeropuertos, que trae causa de una denuncia presentada por RYANAIR Limited contra AENA Aeropuertos, S.A. por presuntas prácticas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

ANTECEDENTES

1. Con fecha 31 de octubre de 2011 tuvo entrada en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) denuncia de RYANAIR Limited (Ryanair) contra AENA Aeropuertos, S.A. (AENA), por presuntas prácticas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), en el mercado de la prestación de servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Málaga (folios 1-14; 18-22).
2. Concretamente, Ryanair denuncia la imposición por parte de AENA de la utilización de pasarelas telescópicas (*fingers*) en la nueva terminal del aeropuerto de Málaga que se inauguró en marzo de 2010. La denunciante recrimina a AENA el incumplimiento del compromiso asumido de facilitar en el aeropuerto de Málaga el embarque y desembarque a pie sin pasarela y la invención de continuos obstáculos para no permitir el uso de este procedimiento, tales como la congestión de vuelos en ciertos momentos que, a juicio de Ryanair, no existen (folio 8).
 - Ryanair considera inaceptables e injustificables las condiciones impuestas en el nuevo procedimiento de embarque/desembarque a pie adoptado en junio de 2011: solo posible en 6 de 28 zonas de contacto; solo si la zona de al lado está vacía; solo si el avión que esté al lado no está repostando combustible; y solo entre las 14:00-18:00 y 21:00-10:00. Añade que el procedimiento de embarque/desembarque a pie es una práctica normal en aeropuertos como

demuestra el hecho de que Ryanair lo utiliza en 149 de los 156 aeropuertos en que opera en Europa y en 17 aeropuertos españoles de los 22 en que opera (folios 9-10).

- Igualmente, Ryanair considera que el cobro de prestaciones públicas por el uso de pasarelas ni necesarias ni solicitadas, supone la obtención de ingresos adicionales por parte de AENA, que le permiten compensar la pérdida de ingresos percibidos por la regulación parlamentaria de las prestaciones por acceso a las infraestructuras y servicios aeroportuarios básicos. A juicio de Ryanair, la imposición en el uso de pasarelas y el cobro de las prestaciones correspondientes supone el establecimiento de un vínculo ilegal por el que AENA utiliza su posición de dominio como operador del aeropuerto y suministrador de servicios básicos aeroportuarios para forzar a Ryanair a pagar por las pasarelas (folios 20-21).
- Ryanair denuncia, asimismo, la negativa de AENA a permitirle realizar todas las operaciones de embarque/desembarque desde posiciones de remoto a partir del 29 de octubre de 2011 (folio 19).

De acuerdo con el informe elevado por la DI, la empresa denunciante considera que la actuación de AENA supone un abuso de posición de dominio mediante las siguientes prácticas:

- a) *Imposición de un servicio que no tiene ningún valor para Ryanair, que ni ha solicitado ni es necesario y que le supone un coste adicional, lo que implica la imposición de un precio excesivo.*
 - b) *Aplicación de condiciones idénticas (carga de utilización de pasarelas telescópicas) para transacciones desiguales (líneas satisfechas con uso de pasarelas y líneas que no lo están por tener distinto modelo de negocio).*
 - c) *Vinculación de la utilización de pasarelas telescópicas a la provisión de servicios básicos del aeropuerto.*
 - d) *Negativa de suministro a un cliente existente de un servicio que ya está suministrando con el fin de maximizar el beneficio y distorsionar la competencia.*
3. Con fecha 13 de enero de 2012, la Dirección de Investigación (DI) solicitó a AENA información sobre agentes y usuarios autorizados en el aeropuerto de Málaga para la prestación de servicios de asistencia en tierra, sobre el procedimiento de transporte de pasajeros entre la aeronave y la terminal, sobre el procedimiento de embarque y desembarque de pasajeros y sobre los costes de dichos procedimientos (folios 23-26). El día 2 de febrero se recibió la respuesta de AENA (folios 48-975).
 4. El 18 de mayo de 2012, la DI acordó la confidencialidad de determinada información aportada por AENA en sus escritos anteriores que le fue notificada al día siguiente (folios 976-977).
 5. Con fecha 22 de mayo de 2012, se incorpora en el expediente determinada información obtenida del Boletín Oficial del Estado y de la página web del

Ministerio de Fomento sobre el Plan Director del aeropuerto de Málaga (folios 981-1019).

6. El 5 de junio de 2012, la DI solicitó a AENA información sobre las operaciones de embarque/desembarque realizadas en el aeropuerto de Málaga en posiciones de contacto y posiciones de remoto en el período mayo 2011-mayo 2012, por ser junio de 2011 el mes en el que entró en funcionamiento la modificación del procedimiento de embarque/desembarque a pie en posiciones de contacto (folios 1020-1022), que fue remitida el día 14 de junio (folios 1084-1086).
7. Con fecha 6 de junio de 2012, se incorpora en el expediente determinada información obtenida de la página web de AENA (folios 1026-1032; 1036-1078) y de prensa (folio 1034).
8. Con fecha 15 de junio de 2012, se incorpora en el expediente Sentencia de 26 de marzo de 2012 del Juzgado de lo Mercantil nº tres de Alicante en asunto similar al analizado en este expediente (folios 1087-1103).
9. Con fecha 19 de junio de 2012, tras analizar los requerimientos de información solicitados a las partes y de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC, la DI elevó al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia una propuesta de no incoación y archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia interpuesta por Ryanair, por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC. A continuación se expone la información relevante que recoge la Propuesta de Archivo elevada al Consejo por la DI:

9.1 De acuerdo con el Informe y Propuesta de Archivo, el denunciante y la empresa denunciada en el expediente son:

-Ryanair, Ltd, (Ryanair). Compañía aérea de bajo coste constituida en 1985 en Irlanda que se dedica al transporte aéreo de pasajeros. La sociedad se introdujo en España en 2004 y en la actualidad desarrolla su actividad prácticamente en toda Europa y en el norte de África.

-AENA Aeropuertos, S.A. (AENA). El Grupo AENA es un conjunto de empresas dedicado a la gestión aeroportuaria y a la provisión de servicios de navegación aérea. A través de AENA Aeropuertos, S.A. (AENA, sociedad mercantil constituida en 2010 mediante Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, y de la que posee el 100% del capital) gestiona 47 aeropuertos, entre ellos el de Málaga-Costa del Sol, y 2 helipuertos en España y participa directa e indirectamente en la gestión de otros 27 aeropuertos en todo el mundo. A través del ente público AENA, presta servicios de navegación aérea, siendo el cuarto proveedor en Europa y participando destacada y activamente en todos los proyectos de la Unión Europea relacionados con la implantación del Cielo Único.

9.2 La DI hace asimismo en su Informe y Propuesta de Archivo la siguiente descripción sobre los servicios de asistencia en tierra prestados por AENA:

- (15) *El sector económico en el que se encuadran las conductas investigadas en este expediente está constituido por los servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol.*
- (16) *La principal norma aplicable al sector es el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio (incorporación al ordenamiento español de 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), por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra (RD) y establece las condiciones de prestación de estos servicios.*
- (17) *El RD establece que los servicios de asistencia en tierra se pueden prestar de dos formas:*
- a) Por parte del propio usuario - autoasistencia (art 3 RD)*
 - b) Por parte de agentes que prestan servicios a terceros (art 4 RD).*
- (18) *Ambos tipos de prestatarios están sujetos a un régimen de **autorización previa** (art 9 RD) que otorga la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (antes de 2008 la Dirección General de Aviación Civil) por un período máximo de 7 años. En los aeropuertos gestionados por AENA, además, previamente al inicio de operaciones, los agentes o usuarios deben suscribir un **contrato** (art 8 RD) (la duración de los contratos no está prevista en el RD, pero se firman por un período máximo de 7 años, igual al de la autorización) con el aeropuerto de que se trate en el que quedan establecidas las condiciones de utilización del dominio público aeroportuario y las normas de conducta.*
- (19) *La prestación de servicios de asistencia en tierra está liberalizada excepto para los servicios de rampa en los que existen ciertos **límites** en función del volumen del tráfico de pasajeros o de carga. Para aeropuertos con tráfico inferior a un millón de pasajeros o 25.000 toneladas de carga, habrá un solo agente. Para aeropuertos con tráfico superior, el número de agentes quedará limitado a dos aunque este número podrá incrementarse. En el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol, el número de agentes de servicios de asistencia en rampa distintos de la asistencia de combustible y lubricante se amplió a tres en 2006 [Orden del Ministerio de Fomento de 16 de enero de 2006 y en los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Málaga y Alicante (BOE 25-01-2006)]. Por su parte, el número de usuarios podrá limitarse, hasta un mínimo de dos, en aquellos aeropuertos con tráfico igual o superior al anterior. En aeropuertos con tráfico inferior, se podrá autorizar la práctica de la autoasistencia solo cuando las características físicas de las instalaciones, sus condiciones de utilización y la seguridad de las mismas y de las aeronaves lo permitan.*
- (20) *Se prevén **excepciones** que contemplan restricciones a la libertad de servicios de no rampa y limitaciones más severas a la prestación de servicios de rampa (art 6 RD). Tales excepciones deben ser acordadas*

por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes, notificadas previamente a la Comisión Europea y su duración no será superior a tres años.

- (21) Existen determinadas infraestructuras cuya gestión corresponde a AENA dado que su complejidad, coste o impacto en el medio ambiente no permiten su división o su duplicación. En el RD se indica, por una parte, que AENA podrá exigir a los agentes y usuarios la utilización de dicha infraestructura. Y, por otra, que los agentes o usuarios no podrán utilizar equipos, sistemas o elementos para el suministro de servicios alternativos o sustitutivos de estas **infraestructuras denominadas de gestión centralizada** (art 5 RD). La relación de infraestructuras de gestión centralizada incluye, entre otras, las pasarelas para el atraque de las aeronaves con el correspondiente suministro de corriente de 400 Hz y de aire acondicionado (Resolución de 26 de abril de 2000, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, por la que se aprueba la relación de infraestructuras de gestión centralizada en los aeropuertos de interés general).
- (22) El RD incorpora en anexo la lista de servicios de asistencia en tierra en aeropuertos que quedan reflejados en la tabla que se presenta a continuación:

TABLA 1: SERVICIOS AEROPORTUARIOS DE ASISTENCIA EN TIERRA		
	Servicios liberalizados	Servicios de rampa
1	Asistencia administrativa en tierra y supervisión	
2	Asistencia a pasajeros	
3		Asistencia de equipajes
4	Asistencia de carga y correo	En lo que respecta a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal del aeropuerto y el avión, tanto a la llegada como a la salida o en tránsito.
5		Asistencia de operaciones en pista. Entre sus apartados está: d) La carga y descarga de la aeronave, incluidos el suministro y utilización de los medios necesarios, así como el transporte de la tripulación y los pasajeros entre la aeronave y la terminal , y el transporte de los equipajes entre la aeronave y la terminal.
6	Asistencia de limpieza y servicio aeronave.	
7		Asistencia de combustible y lubricante
8	Asistencia de mantenimiento en línea	
9	Asistencia de operaciones de vuelo y administración de la tripulación	
10	Asistencia de transporte de superficie	
11	Asistencia de mayordomía (<i>catering</i>)	

Fuente: Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra

- (23) El **servicio 2**, asistencia a pasajeros, comprende toda forma de asistencia a los pasajeros a la salida, la llegada, en tránsito o en correspondencia, en particular en control de billetes y documentos de

viaje, la facturación de los equipajes y el transporte de equipajes hasta las instalaciones de clasificación.

(24) *El **servicio 5**, asistencia de operaciones en pista, comprende:*

a) El guiado de la aeronave a la llegada y a la salida (siempre que estos servicios no sean realizados por el servicio de circulación aérea).

b) La asistencia a la aeronave para su estacionamiento y el suministro de los medios adecuados (siempre que estos servicios no sean realizados por el servicio de circulación aérea).

c) Las comunicaciones entre la aeronave y el agente de asistencia en tierra (siempre que estos servicios no sean realizados por el servicio de circulación aérea).

*d) La carga y descarga de la aeronave, incluidos el suministro y utilización de los medios necesarios, así como **el transporte de la tripulación y los pasajeros entre la aeronave y la terminal**, y el transporte de los equipajes entre la aeronave y la terminal.*

e) La asistencia para el arranque de la aeronave y el suministro de los medios adecuados.

f) El desplazamiento de la aeronave, tanto a la salida como a la llegada, y el suministro y aplicación de los medios necesarios.

9.3 En su Informe y Propuesta la DI considera Hechos Acreditados los siguientes:

(25) *Con fecha 9 de agosto de 2006, se publicó en el BOE el Plan Director del Aeropuerto de Málaga que sustituye al aprobado en 2001 (folios 981-989). El plan contempla una expansión del aeropuerto como consecuencia del incremento de la demanda debido, en parte, a la aparición de las compañías de bajo coste. De acuerdo con la información publicada en la página web del Ministerio de Fomento, el plan realiza previsiones de demanda a corto (2010), medio (2015) y largo plazo (2020) en tres escenarios diferentes sobre la base de las estadísticas registradas en 2003. Así, partiendo de un tráfico de pasajeros de 11,5 millones en este año, para 2020 se prevén tráficos de entre 20,3 y 23,7 millones en función del escenario considerado (folios 990-1019). Según información facilitada por AENA, las nuevas instalaciones de la terminal 3 entraron en servicio el 16 de marzo de 2010 (folio 849).*

(26) *Según información publicada en la página web de AENA, el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol tuvo un tráfico de 12.823.117 pasajeros en 2011, lo que representó un alza del 6,3% respecto del año anterior. Con estos datos, el aeropuerto se sitúa en el cuarto lugar de la clasificación de aeropuertos españoles por volumen de tráfico de pasajeros tras Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca (folio 1026).*

- (27) Según información publicada en la web de AENA, en el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol operan 47 compañías aéreas que ofrecen destinos a 99 ciudades (folios 1027-1032).
- (28) Ryanair comenzó a operar en este aeropuerto en 2006, de acuerdo con información facilitada por AENA (folio 1085), y en junio de 2010 abrió base de operaciones en el mismo, según información obtenida de internet (folio 1034). Hasta el 15 de junio de ese año en que Ryanair firmó contrato con AENA para la autoprestación de los servicios de asistencia en tierra 1 y 8 (liberalizados) y 3, 4 y 5 (de rampa) en el citado aeropuerto (folios 718-820), la compañía era atendida por un agente de asistencia de rampa a terceros (folio 1085).
- (29) De acuerdo con la información facilitada por AENA, un aeropuerto es una infraestructura que se pone a disposición del conjunto de las compañías aéreas y que cada una de ellas tiene un modelo de negocio diferente y, por tanto, el aeropuerto debe ser capaz de atender, en la medida de lo posible, a las necesidades de todas ellas, siempre con las limitaciones que impone la seguridad y la capacidad de que dispone su infraestructura (folio 56).
- (30) AENA ha establecido un compromiso para alcanzar, mantener y promocionar la prestación segura de los servicios, integrando los distintos procesos dentro del sistema de gestión de la seguridad operacional implantados en cada aeropuerto. Este compromiso no corresponde únicamente a AENA sino también a las compañías que operan en el "lado aire" del aeropuerto, con quienes establece en los contratos una cláusula tipo de seguridad operacional (folios 903-910). AENA indica, además, que la plataforma de los aeropuertos es un lugar donde existen riesgos para las personas por lo que se requieren unas reglas y procedimientos claros que aseguren una operación segura, fluida y eficiente (folios 866-901).

Otras normas y procedimientos generales que afectan al proceso de embarque/desembarque son: el procedimiento de operación de los sistemas fijos de asistencia en las aeronaves (Sistema visual de guía de ataque, pasarelas, aire acondicionado y convertidor) (folios 911-965) y las normas de obligado cumplimiento en los reabastecimientos de combustible con pasajeros a bordo, embarcando o desembarcando (folios 966-975).

- (31) De acuerdo con la información facilitada por AENA, el transporte de pasajeros entre aeronave y terminal forma parte del procedimiento de embarque/desembarque. El proceso de embarque se inicia con la apertura de la puerta de embarque en el aeropuerto de salida y finaliza con la subida de los pasajeros a la aeronave. Se incluyen, además del transporte de pasajeros entre terminal y aeronave, otros procesos como comprobación de billetes y documentos de viaje, comprobación del número de pasajeros que embarcan y dirección de los pasajeros en el embarque hasta el avión, etc. El proceso de desembarque comienza

con la apertura de puertas de la aeronave en el aeropuerto de destino para el descenso de pasajeros y finaliza con la reconciliación de pasajeros y equipajes en el edificio terminal. Además del transporte de pasajeros entre aeronave y terminal incluye dirigir a los pasajeros en el edificio terminal hasta la sala de recogida de equipajes, a los controles de pasaportes, a las zonas de tránsito. Todas estas actividades se enmarcan en los grupos de servicios 2 y 5 de los previstos en el Real Decreto 1161/1999 (folios 51-52).

- (32) *Según AENA, el proceso de transporte de pasajeros así como el modo de acceso entre el edificio terminal y el avión depende fundamentalmente del estacionamiento en el que se sitúe la aeronave (folios 49-50). Existen:*
- *Posiciones de contacto: próximas al edificio terminal y en las que los pasajeros pueden acceder al avión a pie o mediante el uso de pasarelas. El proceso a pie es habitual en aeropuertos sin pasarela o con aeronaves de aviación regional. El procedimiento mediante pasarelas es recomendado en aeropuertos de gran tráfico de pasajeros para aumentar la seguridad, la eficiencia, el confort y reducir el número de equipos alrededor del avión. En estas posiciones, AENA indica que el criterio para establecer el procedimiento a pie o mediante pasarela es el aseguramiento de la seguridad operacional (folio 50).*
 - *Posiciones de remoto: alejadas del edificio terminal y en las que para acceder al avión es necesario un medio de transporte de superficie, normalmente unos autobuses denominados jardineras (folio 49).*
- (33) *De acuerdo con información facilitada por AENA, el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol dispone en la actualidad de 30 puertas de embarque con pasarela telescópica y 13 puertas de embarque destinadas al embarque de pasajeros en aviones estacionados en posiciones de remoto. Algunas de estas puertas permitirían realizar el embarque a pie si el avión está estacionado en el puesto de contacto correspondiente sin conectar la pasarela (folios 55-56).*
- (34) *Según información facilitada por AENA, el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol dispone de 20 posiciones de remoto. Cualquier compañía puede utilizarlas. Las compañías que utilizan estas posiciones son aquellas que usan aeronaves que no pueden ser atendidas en pasarela o que, pudiéndolo ser, no tengan pasarela disponible. La responsabilidad de la asignación de los medios aeroportuarios corresponde a los aeropuertos y se realiza utilizando criterios de operatividad y seguridad (folio 56). El número de estacionamientos de remoto está limitado por el tamaño y la configuración de la plataforma de aeronaves (folio 55).*
- (35) *AENA indica que no existe un procedimiento general específico para embarque/desembarque a pie. Sólo si una compañía solicita alguna variación sobre los procesos normales establecidos, se analiza su viabilidad desde el punto de vista de la seguridad y operatividad y se*

lleva a cabo una evaluación de riesgos. En los casos en que se considera necesario, además, se realizan pruebas reales con el objetivo de comprobar in situ la viabilidad de la operación (folio 52).

- (36) *Indica, sin embargo, que desde la instalación de las pasarelas en los aeropuertos, AENA ha dado prioridad a la asignación de estas posiciones a las aeronaves por varias razones (folios 57-58):*
- *Optimización de la operación aeroportuaria: reducción del número de vehículos y equipos circulando por la plataforma, lo que redundaría en descongestión de la misma. Además, al estar las posiciones cerca de la terminal se reducen las distancias a recorrer y se mejoran los tiempos de operación de los agentes de handling.*
 - *Seguridad en la operación: reducción de incidentes con aeronaves y peatones por reducción de tránsito de equipos y vehículos.*
 - *Accesibilidad: mejora del servicio para personas con movilidad reducida.*
 - *Mejora en la calidad del servicio.*
- (37) *AENA indica que, con objeto de analizar la viabilidad de realizar operaciones de embarque/desembarque a pie en posiciones de pasarela, en mayo y septiembre de 2009 se realizaron dos pruebas, a solicitud de Ryanair. Desde el punto de vista de la seguridad, la operación implicó un empeoramiento ya que los pasajeros debían cruzar una vía de servicio de vehículos con alto tránsito por la que deben circular todos los vehículos de handling además de los necesarios para otras actividades como mantenimiento, servicios, etc. Desde el punto de vista del resultado del vuelo, en la primera prueba la escala del vuelo duró 6 minutos más de los previstos en tanto que en la segunda, mejor organizada que la primera, sí se produjo un ahorro de 5 minutos en la escala. En esta escala, AENA indica que el proceso de embarque se inició en el momento de calzos de la aeronave realizándose un preembarque en la rampa de acceso a la plataforma y no se realizó de forma exhaustiva el control que Ryanair hace del tamaño máximo del equipaje de mano. AENA consideró tras la segunda prueba que si no fuese necesario cruzar la vía de servicio se podría autorizar esta forma de operar pero en la configuración del aeropuerto en ese momento no se consideraba viable (folios 834-837; 839-843).*
- (38) *Según AENA, en el aeropuerto de Málaga, hasta marzo de 2010 no se permitía realizar embarques/desembarques a pie en puestos de contacto debido a la configuración de la plataforma por motivos de seguridad y sólo se pudo utilizar dicho procedimiento con la puesta en servicio del Dique D de la Terminal 3 en dicha fecha (folio 53). El diseño de este dique permite que por cada prepasarela fija se puedan realizar dos tipos de embarque: de contacto y remotos. Por este motivo, en el nivel general de salidas del Dique D existen dos puertas*

de embarque asociadas a cada pasarela fija. Los embarques remotos permiten acceder a la plataforma a través de un módulo de comunicación vertical situado en el extremo de la pasarela fija que permite que los pasajeros puedan acceder a pie a las posiciones de contacto sin cruzar viales de servicio, ya que el cruce se realiza sobre la pasarela. Ello permitió la autorización del embarque/desembarque a pie en posiciones de contacto en el Dique D, procedimiento que sigue vigente (folio 849).

- (39) En este dique se establecieron 20 posiciones de contacto con las correspondientes pasarelas, previéndose en 6 de ellas también la posibilidad de embarques a pie sin conexión a pasarela (folios 52; 849). Dado que este procedimiento conlleva la ocupación tanto de la puerta de pasarela como la de remoto contigua, solo se permite en horarios en que la densidad de vuelos no es grande, ya que si se permitiese podría darse el caso de que aviones estacionados en posiciones remotas no tuviesen puerta disponible para hacer el embarque remoto correspondiente (folio 55).
- (40) AENA remite procedimiento detallado de embarque/desembarque a pie vigente (06-05-2011) en el que constan los requisitos, los recorridos y las responsabilidades (folios 821-837). En el procedimiento se indica que la operación de embarque/desembarque será paralizada siempre que en el puesto contiguo adyacente exista otra aeronave entrando, saliendo o con los motores en marcha o se esté realizando un repostaje por el plano más próximo al stand afectado por el embarque/desembarque (folio 827).
- (41) El procedimiento está abierto a las compañías que lo requieran, previa solicitud a la dirección del aeropuerto y aceptación de las condiciones (folio 52). De hecho, dos compañías utilizan este procedimiento en el aeropuerto de Málaga, según AENA. Air Nostrum desde el comienzo, no habiéndose detectado incidencias asociadas a la operación (folios 52; 849) y Ryanair desde junio de 2010 (folio 849). En 21 de julio de 2010 se notificó una incidencia en relación con el embarque a pie con aeronaves en posición de contacto causada, según AENA, por insuficiencia de personal de la compañía que prestaba servicios de handling a Ryanair (desde el 15 de junio de 2010 los presta ella misma) lo que provocó desorientación de los pasajeros y riesgos de embarque en aeronaves diferentes. Con objeto de analizar dicha incidencia se activó el 22 de julio de 2010 el procedimiento de gestión de riesgos, implantado en diciembre de 2008, y se adoptaron determinadas medidas correctoras a implantar de inmediato unas y en dos meses, otras. Entre dichas medidas se encuentra la definición de un procedimiento específico (folios 845-865).
- (42) En el conjunto de la red de AENA, Ryanair, al igual que el resto de compañías, utiliza pasarelas, estacionamientos de remoto o estacionamientos de embarque a pie en función de las características

de la infraestructura que comparten en cada aeropuerto (folio 56). De acuerdo con información aportada por AENA, en el período mayo 2011-mayo 2012, las operaciones de embarque/desembarque en el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol en posiciones de contacto supusieron un 90% del total de operaciones de embarque/desembarque de aeronaves comerciales. El 10% restante se realizó en posiciones de remoto.

En relación con Ryanair, los vuelos que estacionan en posición de contacto y no usan pasarela representan aproximadamente el 30% de las operaciones de la compañía en puestos de pasarela. Por otra parte, de las operaciones realizadas en remoto por las principales compañías que operan vuelos comerciales de pasajeros, el 50% correspondió a operaciones realizadas por Ryanair (folios 1084-1086).

- (43) De acuerdo con AENA, los costes por uso de instalaciones de AENA son los establecidos en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. En esta ley se fijan las prestaciones patrimoniales de carácter público que puede cobrar AENA por la utilización de las infraestructuras de su propiedad y por la prestación de determinados servicios (tránsito aéreo, meteorología, inspección y control). La ley ha sido aprobada en Cortes Generales y contempla la posible actualización anual de la cuantía de las prestaciones mediante ley de Presupuestos Generales del Estado. Prevé, asimismo, que, al menos una vez al año, AENA debe llevar a cabo un período de consultas con las asociaciones u organizaciones de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos sometidos a su gestión y a la de sus sociedades filiales sobre el funcionamiento del sistema de prestaciones patrimoniales públicas, el nivel de dichas prestaciones y la calidad de los servicios prestados.
- (44) Las prestaciones relacionadas con el embarque/desembarque de pasajeros son las siguientes (folios 53-55):
- Prestación pública por servicios de asistencia en tierra: el coste del servicio 5 (independientemente de los servicios que se presten) es de 18 € por cada aeronave cuyo peso máximo al despegue esté comprendido entre 56 y 71 tm o fracción.
 - Prestación pública por uso de pasarelas: se exige por la utilización de la pasarela o la simple utilización de una posición de plataforma que impida la utilización de la correspondiente pasarela a otros usuarios. El importe de la prestación se estima en función del peso y del tiempo de permanencia de la aeronave en posición de pasarela. En Málaga, por cada 15 minutos de estancia 23,8483 €. La utilización de pasarela, en consecuencia, no supone un coste adicional respecto a embarque/desembarque a pie en aeronaves situadas en posición de pasarela.
 - Prestación pública por servicios de estacionamiento: se exige por la utilización de estas zonas. El importe de la prestación se estima en función del peso y del tiempo de permanencia de la aeronave en

posición de estacionamiento. En Málaga, por cada 15 minutos el resultado de multiplicar 0,1087 € por el peso de la aeronave.

- (45) Además de estas prestaciones públicas por uso de instalaciones, existirían otros costes adicionales por la prestación/autoprestación de servicios de handling que, por pertenecer a un contrato privado entre proveedor y cliente, son desconocidos para AENA, según indica esta compañía (folio 55). La Guía de tarifas de AENA incorpora las tarifas máximas para servicios básicos de rampa y de las principales actividades complementarias de handling (folios 1036-1078). El uso de jardineras tendría, en particular, una tarifa máxima por servicio de 41,79 €.*
- (46) Todos los contratos para la autoasistencia firmados por AENA, con independencia de los servicios incluidos y del usuario, contienen una cláusula en la que se establece que el usuario queda obligado a la utilización de las infraestructuras de gestión centralizada que el aeropuerto ponga a su disposición según lo establecido en el RD 1161/99 y de acuerdo a las instrucciones, procedimientos, régimen y condiciones económicas que AENA y la legislación vigente establezcan (folios 722-723).*

10. Sobre la base de los hechos que constan en el expediente y que se recogen mas arriba, la DI concluye que no aprecia indicios de infracción en los hechos denunciados, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, propone al Consejo la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia de Ryanair, y fundamenta su propuesta en los argumentos que a continuación se transcriben:

- (47) Lo que se dilucida en este expediente es si AENA ha infringido el artículo 2 de la LDC que establece lo siguiente: “1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional. 2. El abuso podrá consistir en: a) La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos. (...) c) La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios. d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros. e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de dichos contratos”.*
- (48) En relación con el abuso de posición de dominio, cabe señalar que AENA es el único operador en España que se dedica a la explotación de aeropuertos, gestionando 47 aeropuertos y 2 helipuertos en territorio nacional. Por ello, AENA tiene posición de dominio en la gestión del aeropuerto de Málaga-Costa del Sol. Dicho lo anterior, cabe analizar si*

AENA ha abusado de su posición de dominio en el ejercicio de sus actividades como alega la denunciante.

- (49) *Denuncia Ryanair, por una parte, la imposición de precios excesivos por parte de AENA alegando que el uso de pasarelas no tiene ningún valor para su compañía y que le supone un coste adicional sobre el procedimiento de embarque/desembarque a pie. Es preciso señalar que, según la información obrante en el expediente, en el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol el único procedimiento de embarque/desembarque a pie que se permite es desde posiciones de contacto, siendo precisamente el uso de estas posiciones el que devenga el pago de la prestación pública por uso de pasarelas con independencia de que éstas se hayan o no usado (párrafo 43). Por tanto, no habría ningún coste adicional para el procedimiento de embarque mediante pasarela frente al procedimiento de embarque a pie sin pasarela en posición de contacto.*
- (50) *Si hubiera un coste adicional, éste debería interpretarse, por tanto, en relación con el embarque desde posiciones de remoto mediante el uso de los correspondientes autobuses (jardineras) para el transporte de los pasajeros desde la terminal a la aeronave. Se trata, en este caso, de una forma diferente de prestación del servicio de embarque/desembarque que devenga unos costes diferentes y, en consecuencia, no comparables. En efecto, el embarque desde posiciones de remoto exigiría el pago de la prestación pública por servicios de estacionamiento a lo que habría que añadir el precio del servicio de transporte que es un servicio para el que AENA establece tarifas máximas (párrafo 44) y que Ryanair se autopresta (párrafo 28).*
- (51) *Denuncia Ryanair, por otra parte, que AENA le estaría aplicando condiciones idénticas (carga de utilización de pasarelas telescópicas) para transacciones desiguales pues su compañía no se encuentra satisfecha con el uso de pasarelas por tener distinto modelo de negocio que otras compañías sí satisfechas. De las afirmaciones de Ryanair parece desprenderse la existencia de mercados diferentes en función del modelo de negocio. Cabe señalar a este respecto que Ryanair ya invocó esta diferenciación de mercados en la notificación de la operación de concentración con Aer Lingus en 2007 (Decisión de 27-06-2007 en el caso COMP/M.4439 Ryanair/Aer Lingus). La Comisión europea concluyó que Ryanair no opera en un mercado propio sino que compite como otros operadores dentro de mercados diferenciados en servicios regulares punto a punto (párrafos 52-53 de la decisión).*
- (52) *La propia Ryanair indica que utiliza el procedimiento de embarque/desembarque a pie en 17 aeropuertos españoles de los 22 en que opera (párrafo 3), lo que muestra que, en cinco aeropuertos (entre ellos, el de Madrid), utiliza pasarela y, por tanto, presenta el mismo modelo de negocio de aquellas empresas que considera sí están satisfechas con el uso de las pasarelas.*

- (53) *Ryanair denuncia, adicionalmente, la negativa injustificada a satisfacer la demanda de prestación de un servicio. Por una parte, el servicio de embarque/desembarque a pie sin pasarela y, por otra, el servicio de embarque/desembarque desde posiciones de remoto. Para valorar las decisiones de AENA es preciso tener en cuenta, en primer lugar, las características del aeropuerto de Málaga-Costa del Sol. En marzo de 2010, entró en servicio una nueva terminal que prevé prácticamente duplicar el tráfico de pasajeros en un horizonte de 10 años. En la actualidad, es el cuarto aeropuerto español por volumen de tráfico de pasajeros, movió en 2011 cerca de 13 millones de pasajeros y en él operan 47 compañías aéreas (párrafos 24-26).*
- (54) *En segundo lugar, es preciso considerar que el aeropuerto es una infraestructura que se pone a disposición del conjunto de todas las compañías aéreas que operan en él. Así, el deseo de Ryanair de utilizar solo unas posiciones debe incardinarse con el deseo del resto de compañías pues no debe olvidarse que la misión de AENA es atender, en la medida de lo posible, a las necesidades de todas ellas y no solo a las de un operador, siempre con las limitaciones que impone la seguridad y la capacidad de que dispone su infraestructura pues están limitadas tanto las posiciones de remoto como las de contacto. En este contexto, AENA adopta normas y procedimientos de obligado cumplimiento para todas las compañías. Y entre ellos destaca, a efectos de este expediente, el procedimiento de embarque/desembarque que ha ido modificando a medida que se han transformado las infraestructuras y en función de las actuaciones de las distintas compañías (párrafos 28-29).*
- (55) *Es preciso señalar, en este sentido, que de las 47 compañías que operan en el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol solo dos han solicitado el procedimiento de embarque/desembarque a pie sin pasarela: Air Nostrum y Ryanair (párrafo 40). Cabe señalar, asimismo, que AENA, desde que se instalaron las pasarelas en los aeropuertos, ha dado prioridad a la asignación de estas posiciones por razones de seguridad, accesibilidad, calidad y optimización de la operativa aeroportuaria (párrafo 35). Ello no ha implicado, sin embargo, una negativa absoluta a que se realicen operaciones de embarque/desembarque a pie sin pasarela o mediante posiciones en remoto. De hecho, AENA ha atendido las peticiones de Ryanair realizando dos pruebas en 2009 para valorar la oportunidad de establecer un procedimiento de embarque/desembarque a pie en posiciones de contacto y, solo tras la entrada en funcionamiento de la nueva terminal, ha procedido a adoptar un procedimiento específico con unas normas detalladas (párrafo 36).*
- (56) *Y ha atendido, asimismo, las solicitudes de Ryanair de embarque/desembarque en posiciones de remoto y a pie en posiciones de contacto. La información facilitada por AENA apunta en este sentido. En el período mayo 2011-mayo 2012, de las operaciones de*

embarque realizadas en el aeropuerto de Málaga-Costa del Sol un 90% se realizaron en posiciones de contacto y un 10% en posiciones de remoto, en línea con la estrategia de AENA. De las operaciones realizadas en posiciones de contacto por Ryanair, alrededor del 30% se hicieron a pie sin pasarela y de las operaciones realizadas en posiciones de remoto por las principales compañías de vuelos comerciales, alrededor del 50% correspondieron a Ryanair (párrafo 41).

- (57) *De lo anterior se desprende que AENA no ha procedido a denegar sistemáticamente a Ryanair la realización de operaciones de embarque/desembarque a pie sin pasarela desde posiciones de contacto ni de embarque/desembarque desde posiciones de remoto. Ryanair ha utilizado, al igual que el resto de compañías, pasarelas, estacionamientos de remoto o estacionamientos de embarque a pie en función de la situación en la que se encuentren en cada momento las infraestructuras que comparten en el aeropuerto, infraestructuras, por otra parte, limitadas.*
- (58) *Por último, Ryanair ha denunciado la vinculación, por parte de AENA, de la utilización de pasarelas telescópicas a la provisión de servicios básicos del aeropuerto. No se entiende la argumentación de Ryanair que parece achacar a AENA el establecimiento de una prestación pública por uso de pasarelas elevada para compensar una prestación reducida por servicios básicos fijada parlamentariamente. Cabe señalar a este respecto que la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, aprobada en el Parlamento, fija la cuantía de todas las prestaciones patrimoniales que puede cobrar AENA y establece, además, un procedimiento de consulta a las asociaciones u organizaciones de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos sobre el funcionamiento del sistema de prestaciones, su nivel y la calidad de los servicios prestados (párrafo 42).*
- (59) *Cabe considerar, por otra parte, que en todos los contratos firmados por AENA se incorpora una cláusula en la que se establece que el usuario queda obligado a la utilización de las infraestructuras de gestión centralizada que el aeropuerto ponga a su disposición (párrafo 45).*
- (60) *A la vista de lo anterior, esta Dirección de Investigación considera que la actuación de AENA de condicionar el embarque/desembarque de pasajeros a pie sin pasarela al cumplimiento de un procedimiento aplicable a todas las compañías en igualdad de condiciones en un aeropuerto de gran tamaño, con un número elevado de compañías con distinto modelo de negocio y con capacidad limitada, parece justificada y no supone un trato discriminatorio hacia Ryanair frente al resto de compañías.*
- (61) *Finalmente, es preciso señalar que en sentencia reciente, el Juzgado de lo Mercantil nº tres de Alicante ha desestimado la demanda*

presentada por Ryanair contra AENA en idéntico asunto al de este expediente en el aeropuerto de Alicante (folios 1087-1103).

11. El Consejo de la CNC deliberó y falló esta Resolución en su sesión del 7 de noviembre de 2012.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

PRIMERO.- El artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia dispone que *“El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, a propuesta de la Dirección de Investigación, podrá acordar no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de esta Ley y el archivo de las actuaciones cuando considere que no hay indicios de infracción de la Ley. (LDC).”*

En relación con esto, el artículo 27.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, estipula que, *“con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”.*

En este expediente la DI, sobre la base de los preceptos citados, propone al Consejo, *“la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia interpuesta por Ryanair Limited, por considerar que no hay indicios de infracción de la mencionada Ley.”*

Por lo tanto, teniendo en consideración la normativa citada, el objeto de esta Resolución es determinar si, a la vista de la información disponible en el expediente, la propuesta elevada a este Consejo es conforme a Derecho por no existir indicios de infracción en la práctica denunciada y analizada por el órgano de instrucción.

SEGUNDO.- Los hechos denunciados por Ryanair se refieren a un supuesto abuso de posición de dominio por parte de AENA en el mercado de la prestación de servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Málaga. Concretamente, se denuncia la imposición por parte de AENA de la utilización de pasarelas telescópicas (*fingers*) en la nueva terminal del aeropuerto debido, a su juicio, a las inaceptables e injustificadas condiciones que se imponen en el nuevo procedimiento de embarque/desembarque a pie sin pasarela, así como el cobro de prestaciones públicas elevadas por el uso de las citadas pasarelas.

Según consta en el expediente y recoge la DI en el Antecedente de Hecho nº 9, la asignación de los medios aeroportuarios corresponde a los aeropuertos y desde que se instalaron las pasarelas en los aeropuertos se ha dado prioridad a la asignación de estas posiciones por razones de seguridad, accesibilidad, calidad y optimización de la operativa aeroportuaria. Igualmente consta en la información que obra en el expediente que AENA concede el uso de las pasarelas, estacionamientos de remoto o estacionamientos de embarque a pie en función de la situación en la que se

encuentren en cada momento las infraestructuras limitadas del aeropuerto en igualdad de condiciones a todas las compañías.

Por tanto a la vista del Informe y Propuesta de la DI y de la información que obra en el expediente, el Consejo coincide con el análisis de los hechos y con la valoración que de los mismos hace la DI y que se reproduce en el punto 10 de los Antecedentes, en que de los hechos denunciados no se desprende que existan indicios de infracción de las normas de competencia, por lo que procede el archivo de las actuaciones llevadas a cabo.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de Competencia en la composición recogida al principio,

RESUELVE

ÚNICO.- De conformidad con el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, no incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas en el expediente S/0388/11, Pasarelas Aeropuertos, por considerar que no hay indicios de infracción del artículo 2 de la misma Ley.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese al denunciante y denunciado, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.