

RESOLUCIÓN
(Expte. S/0387/11, AENA)

Consejo

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

En Madrid, a 4 de junio de 2013.

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (El Consejo), con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero Don Luis Díez Martín, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente S/0387/11 tramitado por la Dirección de Investigación (DI) de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) a raíz de la denuncia presentada por Ryanair, contra AENA Aeropuertos, S.A. (AENA) e Iberia Handling, por supuestas conductas prohibidas en la LDC, en el mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Madrid-Barajas, por supuestas prácticas contrarias a los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)

ANTECEDENTES DE HECHO

1.-Con fecha 8 de agosto de 2011, tuvo entrada en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) escrito de Ryanair, en el que se formula denuncia contra AENA Aeropuertos, S.A. (AENA) e Iberia Handling por supuestas conductas prohibidas en la LDC, en el mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

Ryanair denuncia que AENA le ha negado, con fecha 7 de abril de 2011, autorización solicitada el 8 de febrero para la prestación en régimen de autoasistencia en el aeropuerto de Madrid-Barajas de los servicios aeroportuarios de asistencia de equipajes, asistencia de operaciones en pista y limpieza de nieve, hielo y escarcha de los aviones. Denuncia, asimismo, que AENA le haya instado a llegar a un acuerdo con Iberia Handling para la prestación del servicio de limpieza de nieve, hielo y escarcha de los aviones.

En el caso de los servicios de rampa, Ryanair cuestiona los datos en los que se ha basado AENA para valorar la superficie mínima requerida al concluir que los 747 m² disponibles no son suficientes para la autoprestación del servicio y, denegar, en consecuencia, la autorización solicitada. Ryanair considera, por el contrario, que dicho espacio es suficiente dado que el número de vuelos diarios es menor al estimado por AENA, que necesita menos equipos de los estimados y, en todo caso, que con la autoprestación se liberarán equipos de la empresa que actualmente le presta estos servicios y, por tanto, espacio de rampa.

En relación con la limpieza de nieve, hielo y escarcha, Ryanair estima que AENA no ha dado ninguna razón que justifique la denegación y no cumple con sus obligaciones al permitir un monopolio e impedir la entrada de nuevos operadores. A su juicio, la sugerencia de llegar a un acuerdo técnico-operativo con el monopolista lo único que hace es mantener el actual servicio que valora como ineficiente y el más caro de Europa. Ryanair considera que podría tener acceso a dos de los seis estacionamientos de deshielo actualmente operativos. A su juicio, los estacionamientos están pensados para albergar aviones de gran tamaño en cuyo espacio caben 3 aviones de los operados por su compañía. Por ello, la capacidad de los estacionamientos es mayor que la establecida por AENA. Indica, además, que está preparada para prestar servicio de deshielo a otras compañías, lo que incrementará el uso de los estacionamientos que ocupe y reducirá la demanda de los servicios de Iberia. Ryanair acompaña su escrito de un manual de deshielo y del equipamiento que utilizaría para garantizar un servicio seguro, fiable y puntual.

Ryanair considera que la razón de la negativa de AENA no es otra que proteger a los agentes de handling existentes en contra de la directiva sectorial y de las normas de competencia. Dicha conducta, supone, a su juicio, un abuso de posición de dominio de AENA en el mercado de operación y prestación de infraestructuras en el aeropuerto de Madrid-Barajas que despliega sus efectos en los mercados colindantes y relacionados de asistencia en tierra, de limpieza de la nieve, el hielo y la escarcha de aviones y el de servicios aéreos mediante las siguientes prácticas:

- a) Aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que le ocasionan una desventaja competitiva frente a los tres agentes autorizados (Iberia, Swissport y Globalia Services) a los que se permite un acceso sin restricciones al mercado de asistencia en tierra.
- b) Vinculación injustificada de prestaciones, al establecer que las aerolíneas que deseen operar en el aeropuerto de Madrid-Barajas deben contratar también los servicios de asistencia en tierra a los tres agentes autorizados y los servicios de limpieza de nieve, hielo y escarcha a Iberia, aunque puedan ellas mismas realizar actividades de autoasistencia. Dicha vinculación restringe la competencia al impedir el acceso a los mercados de asistencia en tierra y de limpieza de nieve, hielo y escarcha de los aviones e impedir la competencia real en el mercado.

Ryanair considera, asimismo, que AENA, al decir que Ryanair debe colaborar con Iberia en la limpieza de la nieve y el hielo de los aviones demuestra que ella sola podría realizar el servicio. Considera Ryanair altamente probable que AENA e Iberia hayan obrado ilegalmente al cerrar los mercados de asistencia en tierra y de limpieza de la nieve, el hielo y la escarcha de aviones en Madrid-Barajas ejerciendo las actividades anticompetitivas recogidas en el párrafo anterior, lo que resulta en ventajas para Iberia frente a la competencia en lo que se refiere a la prestación de servicios aéreos programados, y participando en una colusión ilegal conforme al artículo 1 LDC.

Considera Ryanair que la conducta denunciada infringe, además, las disposiciones 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 (la Directiva) por limitar las licencias de autoasistencia y obstaculizar el objetivo de liberalización de la directiva provocando distorsiones de la competencia para favorecer a la empresa actual alegando supuestas limitaciones de espacio y capacidad.

2.- A la vista de dicha denuncia, la Dirección de Investigación inició una información reservada (nº de referencia S/0377/11), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la LDC, con el fin de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de circunstancias que justificasen, en su caso, la incoación de expediente sancionador.

En el marco de dicha información reservada, con fecha 13 de enero de 2012, la DI solicitó a AENA información sobre agentes y usuarios autorizados en el aeropuerto de Madrid para la prestación de servicios de asistencia en tierra, sobre las razones de la denegación para la prestación de servicios de rampa y de limpieza de nieve solicitados por Ryanair y sobre las condiciones de acceso a la infraestructura de gestión centralizada del aeropuerto. El 2 de febrero de 2012 se recibió la respuesta de AENA.

El 20 de febrero de 2012, la Dirección de Investigación solicitó a AENA aclaración sobre la información remitida el 2 de febrero que fue remitida con fecha 7 de marzo de 2012.

Con fecha 11 de mayo de 2012, se incorpora en el expediente determinada documentación obtenida de internet.

El 21 de mayo de 2012, la Dirección de Investigación solicitó a AENA información sobre las autorizaciones de Ryanair en servicios de rampa en los aeropuertos españoles que fue remitida el 25 de mayo.

3.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC, con fecha 29 de mayo de 2012 se recibe en el Consejo de la CNC Propuesta de la Dirección de Investigación de no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por Ryanair, Ltd, por considerar que no hay indicios de infracción de dicha Ley.

De acuerdo con la información contenida en esta Propuesta de Archivo:

3.1.- Ryanair, Ltd es una 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.

3.2.- AENA Aeropuertos, S.A. (AENA) pertenece al Grupo AENA que 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) (de la que posee el 100% del capital) gestiona 47 aeropuertos, entre ellos el de Madrid-Barajas, y 2 helipuertos en España y participa directa e indirectamente en la gestión de otros 27 aeropuertos en todo el mundo. Es el primer operador aeroportuario del mundo por número de pasajeros, con más de 200 millones. 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.

3.3.- La DI hace la siguiente descripción del sector afectado:

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 Madrid-Barajas.

La principal norma aplicable al sector es el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, que completa la 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, de 2 de julio.

De acuerdo con lo establecido en este Real Decreto 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)

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) 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.

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 Madrid-Barajas, el número de agentes de servicios de asistencia en rampa en la categoría de asistencia de combustible y lubricante se amplió a tres en 2003. En el aeropuerto de Madrid-Barajas, el número de agentes de servicios de asistencia en rampa distintos de la asistencia de combustible y lubricante se amplió a tres en 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.

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.

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 Real Decreto 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, la instalación para la limpieza de nieve, hielo o escarcha de las aeronaves, (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).

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 pasajeros	
3		Asistencia 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
6	Asistencia de limpieza y servicio aeronave. Entre sus apartados está: b) Climatización y calefacción cabina, limpieza nieve, hielo y escarcha	
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 (catering)	

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

El servicio 3, asistencia de equipajes, comprende la manipulación de equipajes en la sala de clasificación, su clasificación, su preparación para el embarque, y su carga y descarga de los sistemas destinados a llevarlos de la aeronave a la sala de clasificación y a la inversa, así como el transporte de equipajes desde la sala de clasificación a la sala de distribución.

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.

El servicio 6, asistencia de limpieza y servicio de la aeronave, comprende:

- a) La limpieza exterior e interior de la aeronave, servicio de aseos y servicio de agua.
- b) La climatización y calefacción de la cabina, la limpieza de la nieve, el hielo y la escarcha de la aeronave.
- c) El acondicionamiento de la cabina con los equipos de cabina y el almacenamiento de dichos equipos.

3.4.- Sobre los hechos acreditados en prestación de los servicios de rampas y de limpieza de nieve, hielo y escarcha objeto de la denuncia, la DI hace la siguiente descripción:

Servicios de rampa 3 y 5

Según información facilitada por AENA, los usuarios autorizados para la práctica de la autoasistencia de servicios de rampa en el aeropuerto de Madrid Barajas quedan reflejados en la tabla siguiente:

TABLA 2
CONTRATOS AENA USUARIOS PRESTACIÓN SERVICIOS
AUTOASISTENCIA

Usuario	Carga	Pax	Rampa			Fecha contrato
			3	4	5	
United Parcel Services	X			X	X	31/05/10
European Air Transport	X			X	X	03/08/07
Pan Air Líneas Aéreas	X			X	X	20/08/08
Federal Eaxpress Corp.	X				X	19/05/09
Swiftair	X	X		X	X	22/09/09
Spanair		X	X	X	X	16/09/10
American Airlines		X	X		X	08/09/00

Fuente: información aportada por AENA

Ryanair tiene firmado con fecha 8 de marzo de 2007 contrato de autoasistencia con AENA para la prestación en el aeropuerto de Madrid-Barajas del servicio 8, asistencia de mantenimiento en línea.

Todos los contratos para la autoasistencia firmados por AENA contienen un anexo (VI) en el que se establecen las superficies mínimas para el estacionamiento de cada equipo de handling. En el contrato con Ryanair, también se incluye dicho anexo.

De acuerdo con la información facilitada por AENA, Ryanair dispone de autorización para prestar servicios de rampa 3 y 5 en los siguientes aeropuertos españoles: Asturias, Barcelona-El Prat, Bilbao, Gran Canaria, Fuerteventura, Ibiza, Jerez, Lanzarote, Málaga-Costa del Sol, Menorca,

Murcia-San Javier, Palma de Mallorca, Santander, Santiago, Sevilla, Tenerife Sur, Valencia, Valladolid y Zaragoza. AENA indica que Ryanair solicitó también contrato de autoasistencia en 2008 en el aeropuerto de Alicante que le fue denegado por falta de capacidad al encontrarse en construcción una nueva terminal. Una vez que esta terminal ha entrado en servicio, Ryanair, según AENA, no ha vuelto a manifestar su interés por la autoasistencia en este aeropuerto habiendo firmado contrato con un agente de handling a terceros. Ryanair ha rescindido, asimismo, contratos de autoasistencia en rampa en los aeropuertos de Almería, Girona y Reus, al haber llegado a un acuerdo con agentes de rampa a terceros, y en los aeropuertos de Vitoria, Granada y Tenerife Norte por haber dejado de operar en estos aeropuertos.

Según AENA, denegó la solicitud de Ryanair para la prestación de los servicios de rampa 3 y 5 en el aeropuerto de Madrid-Barajas por limitación de capacidad. AENA indica que analizó el volumen de operaciones de la compañía que tienen lugar simultáneamente, el tipo de aeronave utilizado por Ryanair, los tipos de equipos de handling requeridos y la superficie mínima de cada equipo y concluyó que la superficie disponible en el aeropuerto de Madrid Barajas (747,64 m²) era insuficiente para la operativa necesaria asociada a los aviones de Ryanair (1.541 m²). Ante las quejas planteadas por Ryanair sobre volumen de operaciones y número de equipos necesarios, AENA aceptó que el número de equipos pudiera ser inferior dado el bajo índice de equipajes en cada vuelo y admitió los cálculos de superficie por avión realizados por la compañía aérea. No admitió, sin embargo, el número de vuelos propuesto por Ryanair al considerar que éste había sido estimado en un único día de operaciones frente a datos basados en operaciones diarias realizadas durante un mes. Con esos datos y teniendo en cuenta varias configuraciones posibles en función de las posiciones del avión (remoto o pasarela), AENA rebajó la necesidad mínima situándola entre 1.144 m²-1.533 m².

Considera AENA aventurado suponer que la empresa que presta estos servicios a Ryanair dé de baja equipos y libere espacio. AENA estima que alrededor del 80% de los recursos del agente de handling que presta servicios a Ryanair son utilizados para atender en conjunto a todos sus clientes y que solo el 20% restante se usa para atender períodos punta de esta compañía. En ese caso, el espacio liberado supondría, según estimaciones de AENA, unos 300 m², por lo que no habría suficiente espacio de rampa disponible.

AENA indica que cuando se presentan nuevas solicitudes para la prestación de servicios de rampa en régimen de autoasistencia debe evaluar el volumen y las características de la operación de las nuevas solicitudes junto con la actividad de usuarios y agentes ya establecidos para asegurar que la capacidad, la seguridad y la operatividad en el aeropuerto se mantienen tras la autorización. En caso de no ser autorizadas, se pueden volver a evaluar posteriormente, a solicitud de la

compañía. En este caso, se volvería a evaluar la situación en el momento de la nueva solicitud.

Según AENA, Easyjet solicitó autoasistencia en rampa en 2005 que le fue denegada por falta de capacidad en un momento de especial congestión al estar finalizando las obras de ampliación de la nueva terminal de Barajas. En aquel momento, AENA consideró que el aumento en el número de operadores de asistencia en tierra en el aeropuerto suponía un riesgo para la seguridad y una disminución en la eficiencia de utilización de recursos. En septiembre de 2011, AENA denegó nuevamente solicitud de Easyjet de prestación de autoasistencia de servicios de rampa 3 y 5 por motivos de limitación de capacidad.

AENA indica que la superficie liberada en la proximidad a las terminales de pasajeros, tras el concurso de acreedores de Spanair en 2012, se eleva a 2.785,29 m². Existe otra superficie pendiente de que finalice el proceso de cese de actividad de esta compañía que es utilizada por Newco (propietaria de los equipos que usaba Spanair en su operación de rampa) como núcleo operativo para todos los vehículos y equipos de asistencia a las aeronaves de la operación de Spanair. En el momento en que finalice este proceso, se liberarán otros 2.591,71 m².

Según información de AENA, tanto Easyjet como Ryanair han solicitado autorización para la práctica de la autoasistencia en enero y febrero de 2012, respectivamente, en categorías de rampa por entender que las condiciones han cambiado en el aeropuerto de Madrid-Barajas con el cese de las operaciones de Spanair. AENA ha instado a ambas a que faciliten información sobre programación de vuelos para iniciar el correspondiente análisis de viabilidad.

AENA indica que los espacios de plataforma (rampa) para compañías de carga y de pasaje o mixto (pasaje y carga) son diferentes ya que cada tipo de compañía necesita tener proximidad a las terminales de carga y de pasajeros, respectivamente.

Servicio de limpieza de nieve, hielo y escarcha (6.b)

De acuerdo con la información facilitada por AENA, el único agente autorizado en el aeropuerto de Madrid para prestar el servicio liberalizado 6.b) es Iberia en tanto que presentó una solicitud que acredita su solvencia técnica. AENA indica que el único usuario que ha solicitado autorización para la prestación de este servicio en régimen de autoasistencia ha sido Ryanair.

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.

AENA remite procedimiento de deshielo de aeronaves que indica que el servicio de deshielo será proporcionado prioritariamente por el agente handling Iberia. No obstante, las compañías de autohandling podrán realizar con sus medios la operación de deshielo bajo condicionantes específicos (anexo III). En este anexo, se establece que las compañías con autohandling que deseen realizar las operaciones de deshielo de sus aeronaves deberán contar con un número de equipos de características que aseguren los tiempos de servicio indicados y en función del número de aeronaves que se precisa atender simultáneamente. Las compañías que realicen la operación de deshielo no asistidas por el agente handling Iberia deberán observar el cumplimiento de este procedimiento y serán responsables del buen uso de las instalaciones durante la operación de deshielo, incluyendo el control de las válvulas de los depósitos de almacenamiento.

En octubre de 2009, AENA aprobó cambiar el procedimiento de deshielo en el marco del Plan de Actuaciones Invernales 2009/2010 que tenía por objeto incrementar el número de operaciones realizadas y reducir los tiempos máximos de deshielo mediante la mejora de las instalaciones y el incremento del número de vehículos. Todo ello acompañado del correspondiente incremento del precio del servicio. El Plan contempla los criterios de activación, el proceso y recorridos de limpieza, los equipos de intervención y sus zonas de actuación, los tiempos de limpieza así como las actuaciones a realizar en los viales de acceso al aeropuerto y las comunicaciones por carretera con Madrid. En octubre de 2009 AENA convocó al Presidente del Comité de Usuarios del aeropuerto de Madrid-Barajas y de ALA (Asociación de Líneas Aéreas) para presentarle el plan invernal y de deshielo y éste no planteó inconvenientes al mismo y se comprometió a trasladarlo a sus compañías asociadas. Consta en el expediente que Ryanair, entre otras compañías, lo recibió.

Indica AENA que la dirección del aeropuerto de Madrid invitó a Ryanair a aportar documentación adicional que le permitiera evaluar si cumple con los requisitos que garanticen la prestación del servicio en condiciones de seguridad, capacidad y puntualidad aeroportuaria. Según AENA, Ryanair no ha aportado dicho informe que, a su juicio, debería contener los medios materiales y humanos disponibles para el servicio durante la temporada invernal, las garantías de tiempos de respuesta para que cualquier día de la temporada invernal, a cualquier hora, estén todos los recursos en servicio, los procedimientos de trabajo que garanticen los tiempos máximos de las asistencias, los de coordinación con el actual prestador del servicio y los de contingencias. Se trataría, en definitiva, de demostrar una suficiente solvencia técnica para prestar el servicio, y siempre sin afectar la puntualidad del resto de compañías.

Estima AENA inviable la operación simultánea de varias aeronaves en las posiciones establecidas por Ryanair por motivos de seguridad, ya que las aeronaves están con los motores encendidos, y por el diseño de las posiciones de deshielo en el aeropuerto, que permite operar simultáneamente en paralelo pero no en línea pues, de este modo, se penalizaría el cumplimiento del slot y afectaría la capacidad de salidas del aeropuerto. A juicio de AENA, cualquier solicitud para la prestación de este servicio debe incluir un procedimiento eficaz de coordinación con los servicios ATC (control de tráfico aéreo) y con el actual prestador del servicio de deshielo, fundamental para la organización previa a la entrada de las aeronaves en la zona de deshielo.

Asimismo, AENA indica que debe garantizarse la seguridad de las operaciones para evitar cualquier daño a las aeronaves dado que las tareas de limpieza se realizan con el pasaje a bordo y los motores en marcha. La existencia de dos o más grupos de maquinaria pesada en las proximidades de las aeronaves incrementa el riesgo de accidente. Asimismo, la mayoría de las jornadas en las que se realizan tareas de deshielo concurre la aparición de niebla, con lo que se compromete la seguridad en mayor grado.

3.5.- Teniendo en cuenta estos hechos la Dirección de Investigación fundamenta la propuesta de archivo en las siguientes consideraciones:

En relación con la prestación de los servicios de rampa asistencia de equipajes (servicio 3) y asistencia de operaciones en pista (servicio 5), la DI considera que la denegación de la autorización por falta de capacidad de superficie de rampa alegada por AENA no se puede considerar injustificada por las razones que se expresan a continuación.

AENA ha facilitado a Ryanair información detallada sobre los vuelos de Ryanair en el aeropuerto de Madrid-Barajas a lo largo de todo un mes, sobre los equipos necesarios para el número de vuelos simultáneos de Ryanair, sobre la superficie requerida por cada equipo así como sobre la superficie disponible en el aeropuerto de Madrid-Barajas. AENA ha tenido en cuenta las observaciones presentadas por Ryanair en cuanto a menor necesidad de equipos por no llevar carga y apenas equipaje y en cuanto a posibles distintas ubicaciones de los aviones de la compañía que conllevan diferentes exigencias de superficie de rampa. Todo ello ha producido, en consecuencia, una rebaja de la superficie mínima de rampa considerada necesaria por AENA para la cobertura de operaciones de Ryanair.

Por otra parte, en todos los contratos firmados por AENA se incorpora un anexo (VI) en el que se recogen las superficies mínimas necesarias para cada equipo de handling, por lo que estas superficies son conocidas por todos los operadores. Incluso el contrato firmado con Ryanair para servicio distinto de rampa contiene dicho anexo.

Además, todos los contratos firmados con AENA para la prestación de servicios de rampa, lo fueron antes de la solicitud presentada por Ryanair. AENA ha confirmado, en todo caso, que la presentación de concurso de acreedores de Spanair a comienzos de 2012 ha liberado espacio de rampa y ha instado a Ryanair a que vuelva a presentar la documentación necesaria para que sea nuevamente analizada por AENA.

AENA también había denegado en dos ocasiones autorización a Easyjet para autoprestación de servicios de rampa por las mismas razones de falta de capacidad alegadas ante Ryanair.

La autorización otorgada por AENA a favor de dos compañías de pasaje competidoras directas de Ryanair, como Spanair y American Airlines, fue concedida con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de Ryanair. En un contexto de capacidad limitada, de tal actuación no se puede inferir la aplicación por parte de AENA de condiciones discriminatorias a favor de unos operadores y en detrimento de otros. El resto de operadores con autorización para autoprestación de servicios de rampa que aparecen en la tabla 2 son compañías que se dedican únicamente a carga y no compiten directamente con Ryanair, que se dedica únicamente a pasaje. Por tanto, el espacio de rampa que ocupan tampoco estaría disponible para Ryanair.

Por otra parte, Ryanair ha obtenido autorización de AENA para prestar servicios de rampa en régimen de autoasistencia en todos los aeropuertos españoles en los que la solicitó con excepción del de Alicante y el de Madrid-Barajas, aeropuerto en el que la solicitud está en proceso de tramitación. Aunque se trata de aeropuertos que no están siendo analizados en este expediente, la actuación de AENA parece mostrar que, en ausencia de problemas de capacidad, autoriza las solicitudes presentadas por los distintos operadores y no tiene por objeto proteger a los agentes de handling existentes como indica Ryanair en su denuncia. Además, según la información aportada por AENA, la propia Ryanair habría rescindido sus contratos de autoasistencia en algunos aeropuertos y habría alcanzado acuerdos con agentes de rampa a terceros.

En relación con el servicio de limpieza de la nieve, el hielo y la escarcha de la aeronave (servicio 6.b), la DI considera que AENA no ha negado la concesión de una autorización a Ryanair sino que la ha condicionado a la presentación de un método de trabajo que contenga los medios materiales y humanos disponibles, las garantías de tiempos de respuesta, los procedimientos de trabajo que garanticen los tiempos máximos de las asistencias y los de contingencias así como los de coordinación con el actual prestador del servicio, Iberia, así como con la torre de control. AENA en ningún momento ha cuestionado el procedimiento de deshielo de Ryanair. Lo que ha hecho AENA es solicitar documentación complementaria que permita garantizar un servicio eficiente para todos los

operadores. Y, a la vista de lo afirmado por AENA, parece que tal documentación no ha sido remitida por Ryanair.

Las actuaciones tendentes a facilitar el funcionamiento del aeropuerto en situaciones meteorológicas adversas son de dos tipos. Por una parte, las contenidas en el Plan de Actuaciones Invernales y, por otra, las contenidas en el propio procedimiento de deshielo que son complementarias y requieren de una coordinación muy precisa entre los diferentes agentes intervinientes. En este contexto, parece razonable que existan pocos operadores. De hecho, según información facilitada por AENA, solo ha habido una solicitud de prestación del servicio de deshielo en calidad de agente: la realizada por Iberia. Y solo una, también, en calidad de autoasistencia: la realizada por Ryanair.

De existir más de un operador también parece razonable que se exija algún tipo de coordinación con el agente de handling actual. De hecho, el propio procedimiento de deshielo contempla que las compañías de autohandling podrán realizar con sus medios la operación de deshielo bajo determinadas condiciones así como que deberán observar el cumplimiento del procedimiento y serán responsables del buen uso de las instalaciones durante la operación de deshielo. Además, teniendo en cuenta que el procedimiento de deshielo se aplica con la tripulación y el pasaje a bordo y los motores en marcha, parece, asimismo, razonable exigir una coordinación muy estrecha con los servicios de la torre de control, que son los que van dando acceso a las diferentes pistas de rodadura a las aeronaves en los momentos previos al despegue.

Es preciso considerar, por otra parte, que, aunque la prestación de este servicio es libre, la infraestructura es propiedad de AENA y de gestión centralizada. Así, todas las compañías deben hacer uso de los depósitos de recogida de líquidos de deshielo y residuos así como de las zonas de deshielo y calles de rodadura. Todos los usuarios autorizados han aceptado en sus contratos una estipulación por la que se declaran obligados a la utilización de las infraestructuras de gestión centralizada que el aeropuerto ponga a su disposición.

A la vista de lo anterior, la DI considera que la actuación de AENA al condicionar la concesión de la autorización a Ryanair para la prestación en régimen de autoasistencia del servicio de deshielo en el aeropuerto de Madrid-Barajas a la presentación de documentación adicional que garantice un servicio eficiente para todos los operadores intervinientes en dicho aeropuerto parece justificada y no supone un trato discriminatorio hacia Ryanair frente al actual prestatario del servicio.

Finalmente, en cuanto a la posible vulneración del artículo 1 LDC por parte de AENA e Iberia al celebrar entre sí supuestos acuerdos con el objeto de cerrar los mercados de asistencia en tierra y de limpieza de la nieve, el hielo y la escarcha de aviones en Madrid-Barajas a terceros operadores, la DI considera que en el caso de los servicios de rampa, Iberia es

adjudicataria de una licitación junto con dos empresas más, lo que no significa que se haya producido ningún acuerdo anticompetitivo.

En relación con el servicio de deshielo, la DI considera acreditado que el contrato firmado entre AENA e Iberia es fruto de que Iberia fue la única compañía que presentó solicitud para la prestación de este servicio junto con otros liberalizados.

A la vista de lo anterior, la DI considera que, con la información obrante en el expediente, no existen indicios de acuerdos anticompetitivos entre AENA e Iberia.

4.- El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló esta Resolución en su reunión de 29 de mayo de 2013.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 49.1 de la LDC dispone que la Dirección de Investigación incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma Ley. En el número 3 del citado artículo 49 se añade que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas cuando considere que no hay indicios de infracción.

La Dirección de Investigación propone a este Consejo el archivo del expediente de actuaciones reservadas de referencia. Por ello, el objeto de esta Resolución es determinar si, a la vista de la información disponible en el expediente, tal propuesta es conforme a Derecho por no existir indicios de infracción en la conducta denunciada y analizada por el órgano de instrucción.

SEGUNDO.- Ryanair considera, en primer lugar, que la conducta denunciada supone un abuso de posición de dominio por parte de AENA en el mercado de operación y prestación de infraestructuras en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

El artículo 2.1 de la LDC prohíbe la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.

La posición de dominio se define como una posición de poder económico en un mercado que permite al que la ostenta comportarse con relativa independencia respecto de sus competidores, clientes y, en último término, consumidores.

Es evidente que la titularidad de dichas infraestructuras confiere a AENA una posición de dominio. Por lo tanto, lo primero que el Consejo tiene que dilucidar es si de los hechos acreditados en este expediente hay indicios de que AENA, con la conducta denunciada, ha abusado de esta posición dominante para excluir a sus

competidores o si dicha conducta constituye una explotación abusiva de los consumidores. Teniendo en cuenta que AENA y Ryanair no son competidores, pues no intervienen en el mismo mercado, huelga decir que no podemos estar en presencia de una conducta exclusionaria. Respecto a si la conducta denunciada explota de manera abusiva a los consumidores es evidente que no es así pues, por un lado, se circunscribe a la relación entre quien detenta la posición de dominio, AENA, y sólo una de las compañías aéreas que utilizan los servicios aeroportuarios en el aeropuerto de Madrid-Barajas y, por otro, no se desprende que de la supuesta conducta AENA obtenga un particular beneficio. En consecuencia, el Consejo considera que en la conducta denunciada no se pueden apreciar indicios de abuso de posición de dominio por parte de AENA. De hecho, las decisiones de AENA que Ryanair cuestiona parecen estar basadas en razones técnicas que, caso de ser erróneas o injustificadas, deberían ser en su caso revisadas ante la instancia correspondiente que, en este caso, no es la CNC.

Por otra parte, Ryanair denuncia supuestos acuerdos entre AENA e IBERIA, que vulnerarían el artículo 1 de la LDC, con el objeto de cerrar los mercados de asistencia en tierra y de limpieza de la nieve, el hielo y la escarcha de aviones en Madrid-Barajas a terceros operadores.

El artículo 1.1 de la LDC prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional.

En este punto el Consejo, compartiendo el razonamiento de la DI en el Antecedente de Hecho **3.5**, considera que no hay indicios de supuestos acuerdos más allá de los contratos firmados entre ambas. En un caso el contrato firmado como consecuencia de haber sido Iberia adjudicataria en una licitación, además de otras dos compañías, para la prestación de servicios de asistencia en tierra, y en otro caso por solicitar Iberia autorización para prestar los servicios de deshielo en las infraestructuras de gestión centralizada existentes al efecto en el aeropuerto de Madrid-Barajas, solicitud que puede hacer cualquier compañía con autohandling que cumpla con el procedimiento establecido por AENA.

Así, este Consejo concluye que en los hechos denunciados no se aprecian indicios de infracción de los artículos 1 y 2 de la LDC que justifiquen la incoación de un expediente sancionador.

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 reservadas seguidas con el número S/0387/11 AENA por considerar que no hay indicios de infracción de dicha Ley.

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