Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 19 de diciembre de 2012*

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Concepto de «empresa» — Actividad económica — Construcción de infraestructuras aeroportuarias — Pista de despegue y aterrizaje»

En el asunto C-288/11 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 6 de junio de 2011,

Mitteldeutsche Flughafen AG, con domicilio social en Leipzig (Alemania),

Flughafen Leipzig-Halle GmbH, con domicilio social en Leipzig,

representadas por el Sr. M. Núñez Müller y la Sra. J. Dammann, Rechtsanwälte,

partes recurrentes en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Martenczuk y T. Maxian Rusche, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

República Federal de Alemania,

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV), representada por los Sres. L. Giesberts y G. Kleve, Rechtsanwälte,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. E. Jarašiūnas (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de noviembre de 2012;

* Lengua de procedimiento: alemán.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, Mitteldeutsche Flughafen AG (en lo sucesivo, «MF») y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (en lo sucesivo, «FLH») solicitan la anulación parcial de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen y otros/Comisión (T-443/08 y T-455/08, Rec. p. II-1311; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que dicho Tribunal, en el asunto T-455/08, por una parte, anuló el artículo 1 de la Decisión 2008/948/CE de la Comisión, de 23 de julio de 2008, relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig-Halle (DO L 346, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en la medida en que en ella se cifra en 350 millones de euros el importe de la ayuda de Estado que la República Federal de Alemania tenía la intención de conceder al aeropuerto de Leipzig-Halle para la construcción de una nueva pista sur y de las correspondientes infraestructuras aeroportuarias y, por otra parte, se desestima el recurso en todo lo demás.

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

2 Se desprende de los apartados 1 a 12 de la sentencia recurrida que FLH, una filial de MF cuyos accionistas son los Länder de Sajonia y de Sajonia-Anhalt, así como las ciudades alemanas de Dresde, Halle y Leipzig, explota el aeropuerto de Leipzig-Halle. El 4 de noviembre 2004, MF decidió construir una nueva pista sur de despegue y aterrizaje (en lo sucesivo, «nueva pista sur») que estaba previsto que se financiara mediante una aportación de capital de 350 millones de euros a MF o a FLH realizada por sus accionistas públicos.

3 El grupo DHL (en lo sucesivo, «DHL»), que opera en el sector de la distribución de paquetería urgente, en posesión del 100 % de Deutsche Post AG, decidió, después de haber negociado con varios aeropuertos, trasladar su plataforma europea de flete aéreo de Bruselas (Bélgica) a Leipzig-Halle a partir de 2008. El 21 de septiembre de 2005 FLH, MF y DHL Hub Leipzig GmbH (en lo sucesivo, «DHL Hub Leipzig») suscribieron un acuerdo marco, en virtud del cual FLH se comprometía a construir la nueva pista sur y a cumplir otras obligaciones durante todo el período de vigencia de este acuerdo, entre ellas, la garantía de que DHL pudiera operar de forma continua en dicha pista y la seguridad de que al menos el 90 % de los transportes aéreos efectuados por o para DHL pudieran realizarse en cualquier momento desde la citada pista.

4 El 21 de diciembre de 2005 el Land de Sajonia redactó una carta de garantía a favor de FLH y DHL Hub Leipzig (en lo sucesivo, «carta de garantía»), que tenía por objeto garantizar el rendimiento financiero de FLH a lo largo de la vigencia del acuerdo marco y se establecía la obligación del Land de Sajonia de indemnizar a DHL Hub Leipzig en el supuesto de que dejara de poder utilizarse el aeropuerto de Leipzig-Halle en la forma prevista.

5 El 5 de abril de 2006 la República Federal de Alemania notificó a la Comisión de las Comunidades Europeas el acuerdo marco y la carta de garantía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE] (DO L 83, p. 1).

6 Mediante escrito de 23 de noviembre de 2006 la Comisión comunicó a la República Federal de Alemania su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con el acuerdo marco, la carta de garantía y la aportación de capital.

7 El 23 de julio de 2008 la Comisión adoptó la Decisión controvertida. En dicha Decisión estimó que la aportación de capital era una ayuda de Estado compatible con el mercado común, en virtud de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c). En cambio, estimó que la carta de garantía y las garantías ilimitadas previstas en el acuerdo marco eran ayudas de Estado incompatibles con el mercado común, e instó a la República Federal de Alemania a que recuperase la parte de la ayuda que ya se había puesto a disposición de DHL en virtud de dichas garantías.

8 Como se desprende de los apartados 62 y 67 de la sentencia recurrida, la aportación de capital se concedió antes de que se adoptara la Decisión controvertida, extremo que la Comisión confirmó en la vista.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

9 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 6 de octubre de 2008, el Estado Libre de Sajonia y el Land de Sajonia-Anhalt, en el asunto T-443/08, y MF y FLH, en el asunto T-455/08, interpusieron sendos recursos de anulación del artículo 1 de la Decisión controvertida, en la medida en que la Comisión declara en dicho artículo, por una parte, que la aportación de capital es una ayuda de Estado en el sentido de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1, y, por otra parte, que dicha ayuda de Estado asciende a 350 millones de euros.

10 Mediante autos de 30 de marzo de 2009 y 24 de junio de 2010, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal General, por un lado, estimó las demandas de intervención de la República Federal de Alemania y de la Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V. (en lo sucesivo, «ADV») en los dos asuntos y, por otro, resolvió acumular ambos asuntos a efectos de la fase oral del procedimiento.

11 Para fundamentar su recurso, MF y FLH, apoyadas por ADV, han invocado ocho motivos, esencialmente basados, el primero, en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1; el segundo, en que FLH no podía ser beneficiaria de una ayuda de Estado; el tercero, en la imposibilidad de calificar a FLH simultáneamente de otorgante y beneficiaria de ayudas de Estado; el cuarto, en la vulneración de los principios de irretroactividad, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima e igualdad; el quinto, en la vulneración del Derecho primario por las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO 2005, C 312, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices de 2005»); el sexto, formulado con carácter subsidiario, en un vicio de procedimiento; el séptimo, en la vulneración del reparto de competencias establecido en el Tratado CE y el octavo, en el carácter contradictorio y en la insuficiente motivación del importe de la supuesta ayuda.

12 En la sentencia recurrida, el Tribunal General, acordó la acumulación de los asuntos T-443/08 y T-455/08 a efectos de la sentencia, declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto en el primer asunto y, respecto del segundo, anuló el artículo 1 de la Decisión controvertida en la medida en que cifra en 350 millones de euros el importe de la ayuda de Estado que la República Federal de Alemania tenía previsto conceder al aeropuerto de Leipzig-Halle para la construcción de la nueva pista sur y de las infraestructuras aeroportuarias correspondientes, desestimando el recurso en todo lo demás.

13 Para desestimar el primer motivo, en el cual las demandantes en el asunto T-455/08 sostenían, en particular, que el concepto de «empresa», en el sentido de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1, no era aplicable a los aeropuertos regionales en lo que se refiere a la financiación de las infraestructuras aeroportuarias, el Tribunal General, por las razones expuestas en los apartados 87 a 100 de la sentencia recurrida, consideró en primer lugar que, en la medida en que FLH explotaba la nueva pista sur, ejercía una actividad económica de la que no podía disociarse la actividad de construcción de la pista.

14 A continuación, en los apartados 102 a 107 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desechó la alegación formulada por las demandantes según la cual la construcción de la nueva pista sur era una medida de política regional, de política económica y de política de transportes que la Comisión no podía controlar mediante las normas del Tratado CE sobre ayudas estatales, de conformidad con lo dispuesto en la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos [87 CE] y [88 CE] y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las Ayudas estatales en el sector de la aviación (DO 1994, C 350, p. 5; en lo sucesivo, «Comunicación de 1994»). A este respecto, señaló que el sector aeroportuario había experimentado cambios, relativos, en particular, a su organización y a su situación económica y competitiva, y que la jurisprudencia expresada en la sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión (T-128/98, Rec. p. II-3929) confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, Aéroports de Paris/Comisión (C-82/01 P, Rec. p. I-9297) (en lo sucesivo, conjuntamente, «sentencias Aéroports de Paris») había reconocido, desde el año 2000, que los gestores de aeropuertos ejercían una actividad económica en el sentido de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1.

15 Asimismo, el Tribunal General rechazó, en los apartados 108 a 116 de la sentencia recurrida, las alegaciones de las demandantes en relación con el supuesto carácter disociable de las actividades de construcción y explotación de infraestructuras aeroportuarias. Concretamente, señaló, en primer lugar, que la construcción de la nueva pista sur era una condición previa para la explotación de aquélla; en segundo lugar, que las entidades de que se trataba eran en aquel caso las mismas; en tercer lugar, basándose en que FLH explotaba la infraestructura en cuestión para fines comerciales y en que se trataba, por lo tanto, de una infraestructura utilizable para dicho fin, que la Comisión había aportado suficientes datos que permitían afirmar el vínculo entre la construcción y la explotación de la nueva pista sur, y, en cuarto lugar, que la construcción de esa nueva pista sur era una actividad directamente vinculable con la gestión de las infraestructuras aeroportuarias y que el hecho de que una actividad no esté garantizada por operadores privados o no sea rentable no eran criterios pertinentes para no calificarla de actividad económica.

16 Finalmente, en los apartados 117 a 119 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desechó los argumentos de las demandantes que cuestionaban la pertinencia de las sentencias Aéroports de Paris antes de declarar, en el apartado 120, que la Comisión había estimado correctamente que la aportación de capital era una ayuda de Estado en el sentido de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1.

17 Para desechar el cuarto motivo invocado por las demandantes en el asunto T-455/08 y basado en la vulneración de los principios de irretroactividad, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima e igualdad, el Tribunal General señaló, en los apartados 157 a 164 de la sentencia recurrida, que la Comisión, contrariamente a lo que sostenían las demandantes, no había aplicado las Directrices de 2005, sino que había puesto en práctica los principios derivados de las sentencias Aéroports de Paris. Por lo tanto, en los apartados 166 a 172, 181 y 182 de la sentencia recurrida, el Tribunal General también desechó los motivos de recurso relativos a la vulneración de los principios de protección de la confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, así como el quinto motivo planteado en dicho asunto, basado en la vulneración del Derecho primario por las Directrices de 2005.

18 El Tribunal General rechazó asimismo, en los apartados 192 y 201 a 209 de la sentencia recurrida, el sexto motivo de las demandantes en dicho asunto, basado en un vicio de procedimiento, en el cual sostenían, con carácter subsidiario, que la aportación de capital debía calificarse de «ayuda existente», en el sentido de lo dispuesto en el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, y el séptimo motivo que planteaban en ese mismo asunto, basado en la vulneración del reparto de competencias establecido en el Tratado CE.

19 En cambio, el Tribunal General acogió el octavo motivo invocado por las demandantes en apoyo de su recurso interpuesto en el asunto T-455/08, y que estaba basado en el carácter contradictorio y en la insuficiente motivación del importe de la ayuda. A este respecto, el Tribunal General consideró, en el apartado 230 de la sentencia recurrida, que el importe de 350 millones de euros que figuraba en la parte dispositiva de la Decisión controvertida era erróneo atendiendo a los considerandos de dicha Decisión, ya que se desprendía de éstos que las cantidades relacionadas con el cumplimiento de funciones de servicio público no eran ayudas estatales y debían, en consecuencia, deducirse del importe total de la aportación de capital.

Pretensiones de las partes

20 MF, FLH y ADV, solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Anule el punto 4 del fallo de la sentencia recurrida, en el que se desestimó en lo demás el recurso interpuesto en el asunto T-455/08, y la decisión sobre las costas.

— Resuelva definitivamente el litigio estimando el recurso interpuesto en el asunto T-455/08, mediante el cual se solicita la anulación de la Decisión controvertida, por cuanto la Comisión declara en ella que la medida de dotación de capital acordada por la República Federal de Alemania para la construcción de la nueva pista sur y de las infraestructuras aeroportuarias correspondientes es una ayuda de Estado en el sentido de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1.

— Condene a la Comisión a cargar con las costas del recurso de casación y del procedimiento de primera instancia.

21 La Comisión solicita que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a las recurrentes.

Sobre el recurso de casación

22 En apoyo de su recurso, las recurrentes en casación invocan cinco motivos, basados, en primer lugar, en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1; en segundo lugar, en la vulneración de los principios de irretroactividad, protección de la confianza legítima y seguridad jurídica; en tercer lugar, en la infracción de los artículos 1, letra b), inciso v), 17 y 18 del Reglamento nº 659/1999; en cuarto lugar, en la vulneración del reparto de competencias establecido en el Tratado CE y, en quinto lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivar las sentencias.

Sobre el primer motivo de casación, basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1

Alegaciones de las partes

23 Las recurrentes reprochan al Tribunal General haber calificado la financiación de la construcción de la nueva pista sur de ayuda de Estado, al estimar que, a este respecto, FLH debía ser considerada una empresa, en la medida en que dicha construcción era una actividad económica a efectos de las normas sobre ayudas de Estado.

24 Según ellas, ha de distinguirse entre la actividad de construcción de infraestructuras aeroportuarias y la actividad de explotación de éstas. Contrariamente a lo que, en su opinión, exige la jurisprudencia reiterada de los órganos jurisdiccionales de la Unión, el Tribunal General no examinó estas actividades de forma diferenciada y, según las recurrentes, presumió que éstas eran indisociables, limitándose, en el apartado 96 de la sentencia recurrida, a señalar que las pistas de despegue y

aterrizaje son elementos «esenciales» para las actividades económicas llevadas a cabo por la entidad que explota un aeropuerto, y que la construcción de dichas pistas permite a ésta ejercer su actividad económica principal. Por lo tanto, en su opinión, el Tribunal General no comprobó si dichas actividades eran diferenciables e hizo caso omiso del hecho de que tales actividades se refieren a agentes y sectores diferentes.

25 Consideran que, para apreciar el carácter económico de una actividad, poco importa que ésta sea una «condición previa» para otra actividad, y que no procede distinguir entre las actividades principales y las actividades complementarias de la entidad de que se trata, pues la jurisprudencia exige realizar esta apreciación respecto de cada actividad realizada por la entidad.

26 Por otra parte, afirman que la distinción entre la construcción y la explotación de las infraestructuras es un principio fundamental de la práctica de la Comisión y que, en lo que se refiere a los aeropuertos, éste se desprende del apartado 12 de la Comunicación de 1994, la cual no fue anulada sino únicamente completada por las Directrices de 2005. Por lo tanto, opinan que el Tribunal General consideró erróneamente que la Comisión no tenía que aplicar la Comunicación de 1994, cuando ésta no es contraria al Derecho primario, pues el Tratado CE no atribuye ninguna competencia propia a la Unión Europea en materia de política de infraestructuras.

27 Además, en la interpretación del Derecho primario, los órganos jurisdiccionales de la Unión no exigen en modo alguno que las normas en materia de ayudas de Estado se apliquen a las medidas relativas a las infraestructuras aeroportuarias, y estima que éstas sólo deben aplicarse cuando se trata de la explotación del aeropuerto. Las recurrentes se refieren, a este respecto, a las sentencias del Tribunal General Aéroports de Paris/Comisión, antes citada, y de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión (T-196/04, Rec. p. II-3643), poniendo de relieve que los hechos que dieron lugar a la primera de dichas sentencias se referían a las actividades de un gran aeropuerto internacional cuya situación, desde el punto de vista económico, es diametralmente opuesta a la de un aeropuerto regional como el de Leipzig-Halle.

28 Además, a su entender, el Tribunal General consideró erróneamente, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, que el hecho de que ningún operador privado se hiciera cargo de la actividad de construcción de las infraestructuras carece de pertinencia, aunque la existencia de un mercado implica que la actividad en cuestión pueda, en principio, ser ejercida por tales operadores. En su opinión, el Tribunal se limitó a presumir el carácter económico de la actividad de construcción de la nueva pista sur sin examinar las alegaciones formuladas para negar la existencia de un mercado para dicha actividad, ni la realidad económica.

29 Ahora bien, consideran que la actividad de construcción de infraestructuras aeroportuarias no puede tener carácter económico si no hay expectativas de rentabilidad, pues la repercusión de los costes de construcción en los usuarios a través de las tasas aeroportuarias es imposible, contrariamente a lo que el Tribunal General señaló en el apartado 94 de la sentencia recurrida. Afirman que, en efecto, los inversores privados no pueden repercutir libremente tales costes en los usuarios, ya que esas tasas deben ser autorizadas por las autoridades competentes del Land en que esté situado el aeropuerto de que se trate, y dichas autoridades basan su autorización en criterios que no guardan relación alguna con los costes de construcción de las infraestructuras aeroportuarias. Por consiguiente, la construcción de las referidas infraestructuras forma parte de las actividades que siempre han sido y son necesariamente ejercidas por las entidades públicas.

30 Al igual que las recurrentes, ADV, agrupación de empresas que explota aeropuertos alemanes, considera que calificar la actividad de financiación o de construcción de infraestructuras aeroportuarias de actividad económica es contrario al Derecho de la Unión.

31 Según esta parte, es necesario hacer una distinción funcional entre la construcción y la explotación de dichas infraestructuras, tanto desde el punto de vista jurídico como atendiendo a los hechos. Observa, en particular, que la conclusión del Tribunal General de que la construcción de la nueva pista sur es esencial para la explotación del aeropuerto y de que no puede considerarse separadamente de ésta es demasiado general y conduce a considerar económicas todas las actividades que condicionan la actividad de explotación de un aeropuerto, incluidas las medidas que dependen del ejercicio del poder público.

32 Opina que, de hecho, no existe financiación privada de la construcción de nuevas infraestructuras aeroportuarias, al menos en los aeropuertos pequeños y medianos, y la participación de empresas privadas se limita a la adquisición y la explotación de infraestructuras ya existentes o construidas por el Estado. Considera que sigue siendo imposible, a pesar de la evolución del sector aeroportuario, financiar la construcción de infraestructuras aeroportuarias costosas mediante los ingresos de explotación. A falta de rentabilidad, por lo tanto, concluye que no existe actividad económica.

33 ADV sostiene, además, que el Tribunal General, siguiendo en este punto a la Comisión, se refirió incorrectamente y de manera contradictoria a las sentencias Aéroports de Paris. Considera que no puede extraerse de dicha jurisprudencia la conclusión de que el carácter económico de la construcción de la infraestructura aeroportuaria se deriva del carácter económico de la explotación. En su opinión, ni la Comisión ni el Tribunal General han justificado de manera aceptable conforme a Derecho la razón por la que, contrariamente a lo previsto en la Comunicación de 1994, la financiación de la construcción de un aeropuerto debe supeditarse a su examen por la Comisión. En realidad, la construcción de infraestructuras aeroportuarias constituye un elemento esencial de los servicios de interés general, de tal modo que esa función depende típicamente del ejercicio del poder público.

34 La Comisión alega, principalmente, que la tesis defendida por las recurrentes, según la cual la construcción de infraestructuras aeroportuarias es una actividad que ha de valorarse independientemente de la explotación del aeropuerto, es manifiestamente errónea. A su entender, está demostrado, desde las sentencias Aéroports de Paris, que la puesta a disposición a título oneroso de instalaciones aeroportuarias es una actividad económica regida por las normas de la Unión en materia de competencia. Los gastos de construcción de las instalaciones utilizadas por la entidad que explota el aeropuerto son, por lo tanto, gastos de inversión que normalmente debe soportar una empresa mercantil. Por ende, según dicha institución, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que FLH era una empresa y que la construcción de la nueva pista sur constituía un elemento indisociable de la actividad económica de ésta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

35 En apoyo de su primer motivo, las recurrentes, apoyadas por ADV, reproducen en esencia las alegaciones formuladas ante el Tribunal General, según las cuales la construcción o ampliación de infraestructuras aeroportuarias no constituye una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado, de modo que su financiación mediante fondos públicos no puede ser una ayuda de Estado.

36 En el recurso de casación, procede examinar si, en el presente asunto, el Tribunal General ha infringido el artículo 87 CE, apartado 1, al declarar que la actividad de FLH, que explota el aeropuerto de Leipzig-Halle y es beneficiaria con MF de la aportación de capital destinada a financiar la construcción de la nueva pista sur, tenía carácter económico en lo referido a dicha construcción, y si, por lo tanto, la Comisión había estimado correctamente que dicha aportación de capital era una ayuda de Estado a efectos de lo establecido en dicho precepto.

37 Con carácter preliminar, procede señalar que, como alegan las recurrentes y ADV, la Comunicación de 1994 indica, en su apartado 12, que la «realización de proyectos de infraestructuras (aeropuertos, autopistas, puentes, etc.) constituye una medida de política económica general que la Comisión no puede controlar en virtud de las normas del Tratado relativas a las ayudas de Estado».

38 Para rechazar las alegaciones de las demandantes basadas en dicha Comunicación, en los apartados 104 a 106 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló lo siguiente:

«104 No obstante, debe también tenerse en cuenta que, por una parte, la cuestión de si una ayuda es una ayuda de Estado en el sentido del Tratado debe resolverse sobre la base de elementos objetivos que se aprecian en la fecha en la que la Comisión adopta su decisión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión, C-182/03 y C-217/03, Rec. p. I-5479, apartado 137, y [de 1 de julio de 2008,] Chronopost y La Poste/UFEX y otros, [C-341/06 P y C-342/06 P, Rec. p. I-4777], apartado 95), y que, por otra parte, si bien la Comisión está vinculada por las Directrices y las comunicaciones que adopta en materia de ayudas de Estado, únicamente lo está en la medida en que tales textos no se aparten de una correcta aplicación de las normas del Tratado CE, puesto que dichos textos no pueden interpretarse en un sentido que reduzca el alcance de los artículos 87 CE y 88 CE o que sea contrario a sus objetivos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance, C-75/05 P y C-80/05 P, Rec. p. I-6619, apartado 65, y la jurisprudencia citada).

105 Ahora bien, el sector aeroportuario ha experimentado cambios, mencionados en los considerandos 169 a 171 de la [Decisión controvertida], relativos, en particular, a su organización y a su situación económica y competitiva. Por otra parte, la jurisprudencia [Aéroports de Paris] reconoció, a partir de 2000, que los operadores aeroportuarios ejercen en principio una actividad económica en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, a la que se aplican las normas sobre ayudas estatales, criterio que ha sido confirmado por la sentencia Ryanair/Comisión, [antes citada] (apartado 88).

106 Por consiguiente, habida cuenta de la jurisprudencia citada en el apartado 104 *supra*, la Comisión, al adoptar [la Decisión controvertida], estaba obligada a tomar en consideración tanto esta evolución y esta interpretación como sus implicaciones respecto de la aplicación del artículo 87 CE, apartado 1, a la financiación de las infraestructuras asociadas al ejercicio de las actividades de gestión aeroportuaria aunque ello suponga no aplicar el apartado 12 de la Comunicación de 1994. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, cabe concluir que la Comisión estimó sin incurrir en error en el considerando 174 de la [Decisión controvertida] que, a partir de 2000, no resultaba posible excluir *a priori* la aplicación a los aeropuertos de las disposiciones relativas a las ayudas estatales.»

39 No hay error de Derecho en estas apreciaciones del Tribunal General. En efecto, la Comisión estaba obligada, atendidos los elementos de hecho y de Derecho existentes cuando adoptó su Decisión, a examinar la aportación de capital con arreglo a las competencias que le atribuía el artículo 88 CE. Por lo tanto, el Tribunal General actuó con arreglo a Derecho cuando, por una parte, rechazó las alegaciones de las demandantes relativas a la Comunicación de 1994 y, por otra, examinó el motivo de que conocía comprobando, de forma concreta, a la vista de dichos elementos y no de la Comunicación, si la construcción de la nueva pista sur era una actividad económica.

40 A este respecto, en lo que respecta al carácter indisociable en el caso de autos de las actividades de explotación y de construcción negado por las recurrentes, el Tribunal General, después de haber recordado, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, que es una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (sentencia de 1 de julio de 2008, MOTOE, C-49/07, Rec. p. I-4683, apartado 21), indicó en primer lugar, de forma correcta, en el apartado 93 de la sentencia recurrida, que, en el marco de la explotación del

aeropuerto de Leipzig-Halle, FLH ejerce una actividad económica puesto que ofrece sus servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración que procede, en particular, de las tasas aeroportuarias (véase la sentencia de 24 de octubre de 2002 Aéroports de Paris/Comisión, antes citada, apartado 78), en el mercado de los servicios aeroportuarios regionales. Al realizar su valoración soberana de los hechos, el Tribunal General señaló, en relación con este extremo, no discutido por las recurrentes en el presente recurso de casación, que, en el caso de autos, la existencia de tal mercado quedaba demostrada por el hecho de que el aeropuerto de Leipzig-Halle competía con otros aeropuertos regionales por la implantación de la plataforma europea de flete aéreo de DHL.

41 A continuación, en el apartado 94 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que la explotación de la nueva pista sur se integraría en la actividad económica de FLH, pues la Comisión había indicado, en el considerando 177 de la Decisión controvertida, que esa infraestructura sería explotada con fines comerciales por FLH, que exigiría el pago de tasas como contraprestación por su utilización. El Tribunal General señaló, al igual que había indicado la Comisión en el considerando 15 de la Decisión controvertida, que dichas tasas serían la principal fuente de ingresos para financiar la referida pista, la cual permitiría a FLH aumentar su capacidad y reforzar su actividad económica de explotación del aeropuerto de Leipzig-Halle.

42 Por último, en los apartados 95 a 100 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que no procedía disociar la actividad consistente en la construcción de la nueva pista sur del uso posterior que se hiciera de la misma, señalando en el apartado 99 de dicha sentencia, en particular, que, habida cuenta de su naturaleza y objeto, la construcción de la pista sur, como tal, no guarda relación con prerrogativas de poder público, lo cual, por otra parte, no sostenían expresamente las demandantes. A este respecto, procede señalar que, para acoger el motivo de anulación basado en el carácter contradictorio y la insuficiencia de motivación del importe de la ayuda, el Tribunal General señaló, en los apartados 225 y 226 de la sentencia recurrida, que la Comisión había admitido, en los considerandos 182 y 183 de la Decisión controvertida, que determinados costes cubiertos por la aportación de capital se encuadraban en el ámbito del ejercicio de funciones públicas, concretamente, los gastos correspondientes a las funciones de seguridad y de policía, las medidas de protección contra incendios y las medidas de seguridad pública, la seguridad de la explotación, el servicio meteorológico alemán y el servicio de control de tráfico aéreo, por lo que no podían calificarse de ayuda de Estado.

43 De estas consideraciones resulta que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en esencia, que la Comisión había estimado correctamente que la construcción de la nueva pista sur por FLH era una actividad económica y que, por consiguiente, la aportación de capital, con la salvedad de los gastos ligados a la ejecución de cometidos públicos que debían deducirse de su importe, era una ayuda de Estado en el sentido de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1.

44 En efecto, contrariamente a lo que afirman las recurrentes, apoyadas por ADV, lo cierto es que, para determinar si la Comisión podía calificar la construcción de la nueva pista sur de actividad económica, el Tribunal General, de conformidad con la jurisprudencia (véanse las sentencias de 19 de enero de 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Rec. p. I-43, apartado 19; de 24 de octubre de 2002, Aéroports de Paris/Comisión, antes citada, apartado 75, y MOTOE, antes citada, apartado 25), procedió a examinar dicha actividad e investigó cuál era su naturaleza. A este respecto, no presumió, sino que determinó, teniendo en cuenta las circunstancias concretas y sin incurrir en error de Derecho, que dicha actividad no podía disociarse de la explotación, por parte de FLH, de las infraestructuras aeroportuarias, que constituyen una actividad económica, puesto que, por lo demás, la construcción de la nueva pista sur como tal no guarda relación, por su naturaleza o su objeto, con el ejercicio de prerrogativas de poder público.

45 Esta conclusión no puede quedar desvirtuada por las demás alegaciones formuladas por las recurrentes y ADV.

46 En efecto, debe rechazarse, en primer lugar, la alegación de que la construcción de las infraestructuras aeroportuarias y la explotación del aeropuerto se refieren a agentes y sectores diferentes, ya que, en cualquier caso, como declaró de forma soberana el Tribunal General en el apartado 111 de la sentencia recurrida, las entidades interesadas eran en este caso las mismas, lo cual no ha sido puesto en tela de juicio en el presente recurso de casación.

47 En segundo lugar, poco importa que el Tribunal General señalara en los apartados 96, 110 y 111, respectivamente, de la sentencia recurrida, que «las pistas de aterrizaje y de despegue son elementos esenciales en las actividades económicas que realiza un organismo que explota un aeropuerto», que «el objetivo de la construcción de una pista de aterrizaje está asociado a la actividad económica principal de un aeropuerto» y que «la construcción y la ampliación de la pista son condiciones previas para su explotación». Es cierto que, por su generalidad y por el hecho de que también podrían servir para determinadas actividades encuadradas en el ejercicio de prerrogativas de poder público, estas consideraciones son inadecuadas para establecer el carácter económico de una actividad dada de construcción de infraestructuras aeroportuarias. No obstante, estas consideraciones carecen de relevancia para la fundamentación en Derecho de las declaraciones del Tribunal General recogidas en los apartados 40 a 42 de la presente sentencia, de las que se desprende que, en el presente asunto, la construcción de la nueva pista sur era una actividad económica.

48 En tercer lugar, en respuesta a la afirmación de ADV de que la construcción de infraestructuras aeroportuarias es un elemento esencial de los servicios de interés general y constituye, por lo tanto, una misión típicamente pública, basta con señalar que el Tribunal General declaró, en el apartado 99 de la sentencia recurrida, que las propias demandantes no sostenían expresamente que la construcción de la nueva pista sur, como tal, formara parte de las prerrogativas de poder público.

49 Por último, en cuanto a la alegación de que la actividad de construcción de infraestructuras aeroportuarias no puede ser garantizada por operadores privados, por no existir un mercado para ese tipo de actividad debido a la falta de expectativas de rentabilidad, el Tribunal General la desestimó señalando, en el apartado 114 de la sentencia recurrida, que de sus consideraciones anteriores se desprendía que la construcción de la nueva pista sur era una actividad directamente vinculada a la gestión del aeropuerto, que es una actividad económica. Aclarada esta cuestión, el Tribunal General no tenía que investigar, por consiguiente, si existía un mercado específico para la actividad de construcción de infraestructuras aeroportuarias.

50 Además, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó acertadamente que, a mayor abundamiento, el hecho de que una actividad no sea llevada a cabo por operadores privados o el hecho de que no sea rentable no son criterios pertinentes para calificarla de actividad económica o no. En efecto, como recordó dicho Tribunal en los apartados 88 y 89 de esa sentencia, es jurisprudencia reiterada que, por una parte, el concepto de empresa, en el contexto del Derecho de la competencia, comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica independientemente del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación y, por otra parte, constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (véanse, en particular, las sentencias de 24 de octubre de 2002, Aéroports de Paris/Comisión, antes citada, apartado 75; MOTOE, antes citada, apartados 21 y 22, así como de 26 de marzo de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comisión, C-113/07 P, Rec. p. I-2207, apartado 69). De ello se desprende que el carácter económico o no de una actividad no depende del estatuto privado o público de la entidad que la ejerce ni de la rentabilidad de dicha actividad.

51 Por otra parte, para responder a las alegaciones formuladas en este contexto por las recurrentes en relación con el importe de las tasas aeroportuarias, procede recordar que, como se indica en el apartado 41 de la presente sentencia, en el caso de autos, el Tribunal General declaró, en el apartado 94 de la sentencia recurrida, que las tasas aeroportuarias eran la principal fuente de ingresos para financiar la nueva pista sur, tal como indicó la Comisión en el considerando 15 de la Decisión controvertida. Esta apreciación de hecho, de la que se desprende que, contrariamente a lo que afirman

las recurrentes, los costes de construcción de dicha pista se repercuten parcialmente en los usuarios, no constituye, salvo en caso de desnaturalización de los hechos o de las pruebas –no alegada en el caso de autos–, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia en el recurso de casación (véase particularmente, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, Rec. p. I-10515, apartado 97 y jurisprudencia citada).

52 De ello se desprende que el primer motivo del recurso de casación debe declararse en parte inadmisible y en parte infundado.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en la vulneración de los principios de irretroactividad, protección de la confianza legítima y seguridad jurídica

Alegaciones de las partes

53 Las recurrentes, apoyadas por ADV, consideran que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la Comisión no había aplicado las Directrices de 2005. En su opinión, dado que la Comisión había aplicado estas últimas *de facto*, el Tribunal General, al negarse a reconocerlo, vulneró los principios de irretroactividad, protección de la confianza legítima y seguridad jurídica.

54 Por lo que respecta al primero de estos principios, ponen de relieve que la decisión referente a la aportación de capital en favor de FLH se adoptó en una época en la que se aplicaba exclusivamente la Comunicación de 1994. Hasta finales del año 2005 no se produjo un cambio en la política de la Comisión, institución que no anuló la referida Comunicación, sino que la completó mediante las Directrices de 2005. A juicio de las recurrentes, éstas excluyen expresamente cualquier aplicación retroactiva.

55 A continuación, en lo relativo a la vulneración alegada de los principios de protección de la confianza legítima y seguridad jurídica, las recurrentes alegan que, contrariamente a las consideraciones del Tribunal General expuestas en el apartado 167 de la sentencia recurrida, no hubo, antes de la adopción de la decisión de 4 de noviembre de 2004, relativa a la construcción y la financiación de la nueva pista sur, práctica decisoria que se apartase de la Comunicación de 1994, ni jurisprudencia que decidiera sobre el carácter aplicable de las normas en materia de ayudas de Estado para la financiación de la construcción de infraestructuras aeroportuarias, de modo que la evolución repentina del enfoque de la Comisión era imprevisible.

56 En efecto, el análisis de las decisiones adoptadas por la Comisión en materia de medidas de financiación de infraestructuras aeroportuarias confirma que, antes de la publicación de las Directrices de 2005, la referida institución no había adoptado ninguna decisión en este sentido. Anteriormente había calificado expresamente dichas medidas de medidas generales de política económica no comprendidas en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas de Estado, aun después de dictarse las sentencias Aéroports de Paris. Tan sólo en sus decisiones de 19 de enero de 2005, sobre la ayuda de Estado N 644i/2002 (Alemania – Construcción y desarrollo de aeropuertos regionales) y de 20 de abril de 2005, sobre la ayuda de Estado N 355/2004, relativa al aeropuerto de Amberes, la Comisión pretendió aplicar por primera vez dichas normas a la construcción y al desarrollo de infraestructuras aeroportuarias, recordando al mismo tiempo el principio de su inaplicabilidad. No obstante, aun suponiendo que dichas decisiones fueran pertinentes, no podían quebrantar la confianza legítima de los operadores económicos interesados, dado que no se publicaron íntegramente en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, sino posteriormente en el sitio de Internet de la Comisión y sólo en la lengua de procedimiento.

57 Alega que el Tribunal General se refirió erróneamente, en primer lugar, a las sentencias Aéroports de Paris y Ryanair/Comisión, antes citadas, que sólo tienen por objeto la explotación de tales infraestructuras, después a la Decisión de la Comisión, de 13 de marzo de 2001, relativa a la ayuda

estatal N 58/2000 (Italia – Fomento del sistema aeroportuario piamontés) (en lo sucesivo, «Decisión de la Comisión de 13 de marzo de 2001») –que en absoluto puso en duda que las medidas de financiación de infraestructuras aeroportuarias constituyen medidas de política general– y, por último, a la notificación hecha por el Gobierno alemán de la ayuda de Estado N 644i/2002, que no se refiere a una medida individual, sino a un régimen de ayudas. Ahora bien, los Estados miembros, en aras de la seguridad jurídica, notifican a menudo su normativa nacional, aunque consideren que ésta no contiene ayuda alguna.

58 En la vista las recurrentes añadieron que las sentencias Aéroports de Paris y la Decisión de la Comisión de 13 de marzo de 2001 únicamente habían sido objeto de una publicación limitada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, que no estaban disponibles en lengua alemana en el sitio de Internet de la Comisión y que los intercambios entre ésta y los Estados miembros no eran objeto de publicación alguna.

59 Por último, las recurrentes reprochan al Tribunal General que no examinara las alegaciones que habían formulado contra la legalidad de las Directrices de 2005. Alegan que éstas no sólo son contrarias al Derecho primario por calificar la construcción de infraestructuras aeroportuarias de actividad económica, sino que, además, son intrínsecamente contradictorias, ya que confirman la Comunicación de 1994 si bien se apartan de ésta e incumplen el principio de seguridad jurídica.

60 La Comisión se opone a estas alegaciones que, en su opinión, no resisten a una mera lectura de la Decisión controvertida, de la que se desprende que, para declarar la existencia de una ayuda, se basó no en las Directrices de 2005, sino en el artículo 87 CE, apartado 1, tal como se interpretó en las sentencias Aéroports de Paris. Señala que, habida cuenta de la precisión aportada por dichas sentencias del concepto de ayuda de Estado, que es un concepto jurídico objetivo, ya no podía aplicar el apartado 12 de la Comunicación de 1994 sin infringir dicho artículo.

61 Además, habida cuenta de las sentencias Aéroports de Paris y de la práctica [posterior] que ha seguido a dichas sentencias, ya no existía, según la Comisión, razón legítima para creer, a finales de 2004, que la financiación por el Estado de una pista de despegue y aterrizaje de un aeropuerto no podía constituir en ningún caso una ayuda de Estado. Por lo tanto, según la Comisión, no se vulneró el principio de protección de la confianza legítima. Por otra parte, al no haberse aplicado las Directrices de 2005, la parte del motivo de casación relativo a la vulneración del principio de seguridad jurídica carece manifiestamente de objeto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

62 Por lo que respecta, en primer lugar, al motivo de casación relativo a la vulneración del principio de irretroactividad, en los apartados 157 a 160 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló lo siguiente:

«157 […] debe señalarse que, en relación con la calificación de la aportación de capital como ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, ningún elemento de la [Decisión controvertida] permite considerar que la Comisión haya aplicado lo dispuesto en las Directrices de 2005.

158 En efecto, en relación, primeramente, con el criterio de la empresa y de la actividad económica, la Comisión apreció, en el considerando 173 de la [Decisión controvertida], que de la jurisprudencia [Aéroports de Paris] se deducía que los operadores aeroportuarios ejercen en principio una actividad económica en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, a la que se aplican las normas sobre ayudas estatales. Teniendo en cuenta los recientes cambios en el sector, la Comisión estimó, tal como se indica en el considerando 174 de la [Decisión controvertida], que, a partir de 2000 –año en que se dictó la sentencia del Tribunal [de 12 de diciembre de 2000] Aéroports de

Paris/Comisión [antes citada], no resultaba posible excluir *a priori* la aplicación a los aeropuertos de las disposiciones relativas a las ayudas estatales. Por consiguiente, la Comisión concluyó, en el considerando 176 de la [Decisión controvertida] que, a partir de la fecha de esta sentencia, debían aplicarse a este sector las normas sobre ayudas estatales destacando, asimismo, que ello no constituía una aplicación retroactiva de las Directrices de 2005, ya que se trataba únicamente de una aclaración del concepto de ayuda realizada por el Tribunal de Justicia.

159 Debe calificarse como acertado este enfoque, ya que la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de una norma de Derecho de la Unión se limita a aclarar y precisar el significado y el alcance de ésta, tal como habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor (véase la sentencia del Tribunal de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, Rec. p. II-81, apartado 159, y la jurisprudencia citada).

160 Se deduce de lo anterior que, por lo que respecta a la apreciación del criterio de la actividad económica, la Comisión pudo válidamente poner en práctica los principios que se derivan de la jurisprudencia [Aéroports de Paris] aplicándolos a las circunstancias que concurrían en el presente asunto, en particular por lo que se refiere a la financiación de infraestructuras aeroportuarias, sin que ello constituya una aplicación retroactiva de las Directrices de 2005.»

63 En el apartado 161 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló, además, que la indicación en el apartado 174 de la Decisión controvertida de que, habida cuenta de la evolución del sector aeroportuario, la Comisión había «generalizado» en sus Directrices de 2005 el enfoque seguido en las sentencias Aéroports de Paris a todos los tipos de aeropuerto, no permitía considerar que la Comisión hubiera aplicado dichas Directrices al caso examinado. Al declarar en los apartados 162 y 163 de la sentencia recurrida que la Comisión tampoco había aplicado las Directrices de 2005 al examinar criterios de ventaja económica e imputabilidad al Estado, el Tribunal General concluyó, en el apartado 164 de dicha sentencia, que la Comisión no aplicó las Directrices de 2005 a la hora de calificar la aportación de capital de «ayuda estatal» en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Por tanto, desestimó el motivo de casación.

64 Con ello, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho. En efecto, por una parte, como se desprende del examen del primer motivo de casación, era acertado considerar, esencialmente, por las razones recogidas en el apartado 38 de la presente sentencia, que la Comisión se había apartado válidamente de la Comunicación de 1994. Por otra parte, también es acertado que declarara esencialmente que la Comisión no había aplicado las Directrices de 2005 para calificar la aportación de capital de ayuda de Estado, sino que la había examinado basándose en las conclusiones que había extraído de las sentencias Aéroports de Paris en cuanto a la aplicación del artículo 87 CE, apartado 1.

65 Por lo tanto, también estaba justificado que el Tribunal General no examinara los argumentos expuestos por las recurrentes en lo que concierne a la legalidad de las Directrices de 2005, declarando inoperantes, en el apartado 182 de la sentencia recurrida, los motivos relativos a dicha legalidad.

66 Por lo que respecta, en segundo lugar, a los motivos relativos a la vulneración de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, el Tribunal General los descartó en el apartado 166 de la sentencia recurrida por basarse éstos en la premisa errónea de que las Directrices de 2005 se habían aplicado retroactivamente. En el apartado 167 de la citada sentencia, destacó, además, lo siguiente:

«En cualquier caso, estas alegaciones no parecen fundadas. En efecto, la jurisprudencia [Aéroports de Paris], según la cual la explotación de un aeropuerto constituye una actividad económica, data del año 2000. Por otra parte, la sentencia Ryanair/Comisión, [antes citada], referente a la situación anterior a la adopción de las Directrices de 2005, confirmó la jurisprudencia [Aéroports de Paris] en relación con la explotación de un aeropuerto regional. Igualmente, de la Decisión de la Comisión [de 13 de marzo de 2001], se desprende que, en esa fecha, la Comisión no descartaba que una medida para favorecer el

desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias regionales pudiera constituir eventualmente una ayuda de Estado. En efecto, en esta Decisión, que, en contra de lo sostenido por las demandantes, también se refería a la financiación de infraestructuras aeroportuarias, la Comisión estimó, fundamentalmente, tal como se desprende en particular del considerando 17, que, si la medida en cuestión debiera considerarse una ayuda estatal, dicha medida sería compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Por último, debe señalarse que el hecho de que las autoridades alemanas notificaran en 2002 la ayuda estatal N 644i/2002 por razones de seguridad jurídica –tal como señalan las demandantes […]– revela que estas autoridades contemplaban la posibilidad de que las medidas en cuestión, destinadas a mejorar la infraestructura aeroportuaria regional, pudieran constituir ayudas estatales. Por otra parte, en el marco del procedimiento relativo a dicha ayuda, la Comisión indicó a las autoridades alemanas, el 30 de junio de 2003, refiriéndose a la jurisprudencia [Aéroports de Paris], que no cabía afirmar categóricamente que la ayuda a la construcción y desarrollo de aeropuertos regionales pueda […] considerarse una medida general relativa a infraestructuras ajena al régimen de las ayudas estatales».

67 A este respecto, ha se señalarse que, como declaró acertadamente el Tribunal General en el apartado 166 de la sentencia recurrida, la alegación de las recurrentes relativa a estos motivos se basa en la premisa errónea de que la Comisión hizo en la Decisión controvertida una aplicación retroactiva de las Directrices de 2005. Por lo tanto, el Tribunal desestimó acertadamente dichos motivos en el apartado 169 de la sentencia recurrida.

68 Además, en la medida en que esa misma alegación se dirige contra el apartado 167 de la sentencia recurrida, debe desestimarse por ser inoperante, habida cuenta de que tiene por objeto fundamentos de Derecho de la referida sentencia formulados a mayor abundamiento (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2009, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-431/07 P, Rec. p. I-2665, apartado 148 y jurisprudencia citada).

69 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo de casación por ser en parte inoperante y en parte infundado.

Sobre el tercer motivo de casación, basado en la infracción de los artículos 1, letra b), inciso v), 17 y 18, del Reglamento nº 659/1999

Alegaciones de las partes

70 Según las recurrentes, apoyadas por ADV, si la aportación de capital constituye una ayuda de Estado, habría que calificarla, en cualquier caso, de ayuda existente, puesto que, en la fecha en que se adoptó la decisión de ampliar el aeropuerto de Leipzig-Halle a lo largo del año 2004, no existía mercado alguno, al no ejercer los aeropuertos regionales ninguna actividad económica y al no competir con otros aeropuertos. Por lo tanto, según las recurrentes, la medida controvertida se convirtió en ayuda únicamente a raíz de la evolución posterior del mercado aeroportuario. Por consiguiente, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al desestimar este motivo invocado con carácter subsidiario.

71 La Comisión considera que este motivo de casación es manifiestamente infundado. Por una parte, las condiciones del mercado ya habían sufrido una profunda modificación en el momento de concesión de la aportación de capital, de modo que debía considerarse que ésta era una ayuda nueva. Por otra parte, los artículos 1, letra b), inciso v), 17 y 18 del Reglamento nº 659/1999 únicamente son aplicables a los regímenes de ayudas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

72 Procede señalar que, en los apartados 191 a 193 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, tras haber expuesto las razones por los que consideraba que la aportación de capital controvertida se había concedido en un momento en el que la Comisión ya había indicado que con tal financiación podía constituir una ayuda de Estado, expuso lo siguiente:

«191 Por lo que se refiere a las alegaciones de las demandantes de que, por lo que respecta a aeropuertos como el de Leipzig-Halle, no existía mercado en el momento en que se adoptó la decisión de habilitar la pista sur, ya que estos aeropuertos no ejercen una actividad económica y no compiten entre sí, basta, en primer lugar, recordar que, en relación con el primer motivo, se declaró que FLH ejerce una actividad económica y compite con otros aeropuertos […], y, en segundo lugar, señalar que ningún elemento permite considerar que no fuera ésta la situación en el momento en que se concedió la aportación de capital. Por su parte, la evolución mencionada por la Comisión en las Directrices de 2005 es anterior a la decisión, adoptada en 2004, de financiar la pista sur. En efecto, la Comisión se refiere, en el apartado 5 de estas Directrices, a una evolución producida "en los últimos años". Por otro lado, la Comisión ya hizo referencia a esta evolución en 2001 en su Decisión [de 13 de marzo de 2001], en particular en el considerando 11.

192 En estas circunstancias, no cabe considerar que la aportación de capital no constituía una ayuda en el momento en que se concedió y que posteriormente pasó a serlo debido a la evolución del mercado común.

193 De las anteriores consideraciones se desprende que la aportación de capital no era una ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.»

73 Ahora bien, mediante este motivo de casación las recurrentes no alegan en absoluto que dicho razonamiento adolezca de uno o varios errores de Derecho o de una desnaturalización de los hechos, sino que se limitan a impugnar, repitiendo esencialmente las alegaciones ya formuladas en primera instancia, la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General en el apartado 191 de la sentencia recurrida cuando afirmó que no existía mercado cuando se adoptó la decisión de ampliar el aeropuerto de Leipzig-Halle a lo largo del año 2004.

74 De ello resulta que, en realidad, las recurrentes pretenden con dicha argumentación obtener un nuevo examen del recurso presentado ante el Tribunal General, así como de la apreciación de los hechos efectuada por éste en la sentencia recurrida, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase la jurisprudencia citada en el apartado 51 de la presente sentencia, y las sentencias de 4 de julio 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartados 34 y 35, y de 30 de septiembre de 2003, Eurocoton y otros/Consejo, C-76/01 P, Rec. p. I-10091, apartados 46 y 47).

75 Por consiguiente, procede declarar que el tercer motivo del recurso de casación es inadmisible.

Sobre el cuarto motivo de casación, basado en la vulneración del reparto de competencias establecido en el Tratado CE

Alegaciones de las partes

76 Las recurrentes, apoyadas por ADV, alegan que, al considerar en el apartado 203 de la sentencia recurrida que la Comisión no se había excedido en sus competencias al calificar la aportación de capital de ayuda de Estado, el Tribunal General incurrió en error de Derecho. En su opinión, no tuvo en cuenta que la decisión relativa a la construcción de infraestructuras de transporte constituye una

decisión en materia de ordenación del territorio, adoptada sobre la base de disposiciones de Derecho público del Estado miembro. Al someter la financiación de las ampliaciones de infraestructuras al Derecho de las ayudas de Estado, el Tribunal General atribuye a la Comisión competencias que restringen las prerrogativas de los Estados miembros en materia de ordenación del territorio. Esto sería, además, contrario al principio de subsidiariedad.

77 Según la Comisión, el Tribunal General declaró acertadamente que el artículo 88 CE autoriza e incluso obliga a examinar y controlar las ayudas de Estado y que el examen de compatibilidad de las ayudas con el mercado común es de su competencia exclusiva. Por lo tanto, la alegación de las recurrentes carece de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

78 Del examen del primer motivo del recurso de casación resulta que el Tribunal General no ha incurrido en error de Derecho al declarar que la Comisión había considerado válidamente que la aportación de capital era constitutiva de una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Asimismo, en los apartados 203 a 205 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, sin incurrir en error de Derecho para descartar el motivo invocado ante él basado en una vulneración del reparto de competencias establecido en el Tratado CE, expuso lo siguiente:

«203 En el presente asunto y por lo que respecta […] a la imputación de que la Comisión ha invadido las competencias de los Estados miembros, debe señalarse que, tal como se desprende del análisis del primer motivo, la Comisión apreció acertadamente que la aportación de capital constituía una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Por consiguiente, esta institución estaba facultada para analizarla con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de dicho artículo […]. En consecuencia, no cabe apreciar que la Comisión haya invadido las competencias de los Estados miembros a este respecto.

204 Por lo que se refiere a la alegación de que las políticas regional y económica, en cuyo ámbito se encuadra la habilitación de la pista sur, son competencia exclusiva de los Estados miembros, es necesario señalar que, aunque fuera cierta, esta circunstancia no puede tener como consecuencia que se prive a la Comisión de las facultades de control de las ayudas estatales que le confieren los artículos 87 CE y 88 CE, en el supuesto de que la financiación concedida en el marco de dichas políticas constituya una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

205 Por último y en relación con la alegación de las demandantes de que la Comisión no está en condiciones de garantizar un control mejor que el que podría ejercerse a nivel nacional, tal como exige el artículo 5 CE, apartado 2, es necesario señalar que este argumento carece de pertinencia, ya que ha quedado demostrado que la Comisión tenía, en virtud del Tratado CE, la facultad de controlar la medida sobre la que versa el presente asunto por tratarse ésta de una ayuda estatal.»

79 En efecto, al haber declarado que la Comisión había considerado acertadamente que la medida controvertida era constitutiva de una ayuda de Estado, el Tribunal General podía deducir legalmente de ello que la Comisión había ejercido sobre esa medida la competencia que le confiere el artículo 88 CE, por lo que no se había excedido en sus competencias ni, por consiguiente, en las atribuidas a la Unión. Además, al ser la apreciación de la compatibilidad de una ayuda con el mercado común competencia exclusiva de la Comisión, bajo el control del juez de la Unión (véanse particularmente, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1992, Lornoy y otros, C-17/91, Rec. p. I-6523, apartado 30, y de 23 de marzo de 2006, Enirisorse, C-237/04, Rec. p. I-2843, apartado 23), el Tribunal General ha considerado acertadamente que la Comisión no vulneró el principio de subsidiariedad.

80 Por consiguiente, procede desestimar el cuarto motivo del recurso de casación por infundado.

Sobre el quinto motivo de casación, basado en el incumplimiento de la obligación de motivar las sentencias

Alegaciones de las partes

81 Las recurrentes, apoyadas por ADV, alegan que la sentencia recurrida tiene lagunas, en la medida en que el Tribunal General presume el ejercicio de una actividad económica refiriéndose únicamente a la Decisión controvertida, sin examinar los argumentos contrarios formulados por ellas ni la realidad económica.

82 La Comisión observa que el Tribunal General hizo un examen circunstanciado de los argumentos basados en una supuesta infracción del artículo 87 CE, apartado 1. Por lo tanto, en su opinión, el Tribunal General cumplió su obligación de motivar las sentencias.

Apreciación del Tribunal de Justicia

83 Es preciso recordar que la obligación de motivar las sentencias resulta del artículo 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto y del artículo 81 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Según reiterada jurisprudencia, la motivación de una sentencia del Tribunal General debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de éste, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional (sentencia de 14 de octubre de 2010, Deutsche Telekom/Comisión, C-280/08 P, Rec. p. I-9555, apartados 135 y 136).

84 El Tribunal General cumplió dicha obligación al exponer de manera clara e inequívoca, en los apartados 87 a 121 de la sentencia recurrida, las razones por las que desestimó las alegaciones de las demandantes y consideró que la Comisión había estimado acertadamente que la aportación de capital constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

85 Por consiguiente, al no estar fundado el quinto y último motivo de casación, procede descartarlo y, en consecuencia, desestimar el recurso.

Costas

86 A tenor de lo dispuesto en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimado el recurso de casación interpuesto por las recurrentes, éstas cargarán con sus propias costas y con las de la Comisión de conformidad con lo solicitado por ésta.

87 De conformidad con el artículo 184, apartado 4, del mismo Reglamento de Procedimiento, ADV, parte coadyuvante que ha participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) decide:

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH cargarán con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV) cargará con sus propias costas.

Firmas