SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 18 de enero de 2001 *

En el asunto C-361/98,

República Italiana, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por los Sres. I. M. Braguglia y P. G. Ferri, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. F. Benyon y la Sra. L. Pignataro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 98/710/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 1998, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo (Asunto VII/AMA/11/98 - Normas italianas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán) (DO L 337, p. 42),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet y V. Skouris, Presidentes de Sala; D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen y la Sra. F. Macken (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 14 de marzo de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de mayo de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de octubre de 1998, la República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación), la anulación de la Decisión 98/710/CE de la Comisión, de

16 de septiembre de 1998, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo (Asunto VII/AMA/11/98 - Normas italianas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán) (DO L 337, p. 42; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

2 Mediante la Decisión impugnada, la Comisión prohibió a la República Italiana aplicar las normas de distribución del tráfico aéreo en el sistema aeroportuario de Milán (Italia), que habían sido definidas mediante Decretos nacionales que preveían, en particular, transferir al aeropuerto de Malpensa una parte del tráfico aéreo del aeropuerto de Linate.

Marco jurídico

3 El artículo 59, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, párrafo primero, tras su modificación) dispone:

«En el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán progresivamente suprimidas, durante el período transitorio, para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación.»

4 El artículo 61, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 51 CE, apartado 1, tras su modificación) dispone lo siguiente:

«La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes.»

5 A tenor del artículo 84, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 80 CE, apartado 2, tras su modificación):

«El Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea.

Se aplicarán las normas de procedimiento de los apartados 1 y 3 del artículo 75.»

6 El artículo 155 del Tratado CE (actualmente artículo 211 CE) dispone lo siguiente:

«Con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión:

[...]

— dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el presente Tratado;

— ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.»

7 Con el fin de establecer progresivamente el mercado interior del transporte aéreo, el legislador comunitario adoptó, durante los años 1987, 1990 y 1992, tres series de medidas, denominadas «paquetes» debido a que engloban numerosos actos normativos. El tercer «paquete», aprobado el 23 de julio de 1992, está integrado por cinco Reglamentos cuya finalidad es garantizar, por una parte, la libre prestación de servicios de transporte aéreo y, por otra, la aplicación en dicho sector de las normas comunitarias en materia de competencia.

8 Entre esos cinco Reglamentos figura el Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240, p. 8), el cual, en virtud de su artículo 16, entró en vigor el 1 de enero de 1993.

9 Los dos primeros considerandos del Reglamento nº 2408/92 enuncian lo siguiente:

«Considerando que es importante establecer una política de transporte aéreo para el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, tal como dispone el artículo 8 A del Tratado;

Considerando que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada».

10 El decimotercer considerando de dicho Reglamento precisa lo siguiente:

«[...] para planificar el transporte aéreo es necesario otorgar a los Estados miembros el derecho a establecer normas no discriminatorias para la distribución del tráfico aéreo entre aeropuertos dentro del mismo sistema aeroportuario».

11 El decimonoveno considerando, por su parte, está redactado del siguiente modo:

«Considerando que es conveniente tratar todos los asuntos relacionados con el acceso al mercado en el mismo Reglamento».

12 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 formula el principio de que, «sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento, el Estado o Estados miembros interesados autorizarán a las compañías aéreas comunitarias el ejercicio de derechos de tráfico en las rutas intracomunitarias».

13 El artículo 8 del Reglamento nº 2408/92 dispone lo siguiente:

«1. El presente Reglamento no afectará al derecho de un Estado miembro a regular, sin que exista discriminación basada en la nacionalidad o identidad de la compañía aérea, la distribución del tráfico entre los aeropuertos en el interior de un sistema aeroportuario.

2. El ejercicio de los derechos de tráfico estará sujeto a las normas comunitarias, nacionales, regionales o locales publicadas relativas a la seguridad, a la protección del medio ambiente y a la asignación de franjas horarias.

3. A petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, la Comisión estudiará la aplicación de los apartados 1 y 2 y, en el plazo del mes siguiente a la recepción de la petición y previa consulta con el Comité a que se refiere el artículo 11, decidirá si dicho Estado miembro puede seguir aplicando la medida. La Comisión comunicará su decisión al Consejo y a los Estados miembros.

[...]»

14 Según el artículo 2, letra m), del Reglamento nº 2408/92, se entenderá por «sistema aeroportuario» el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana. Del Anexo II de dicho Reglamento se desprende que entre los sistemas aeroportuarios a que se refiere el artículo 8, apartado 1, se incluyen, en lo que atañe a la ciudad de Milán, «Milán-Linate/Malpensa/Bergamo (Orio al Serio)».

La Decisión impugnada

15 La Decisión impugnada se basa en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 2408/92.

16 En primer lugar, la Comisión afirma, en los puntos 5 a 13 de la Decisión impugnada, que las autoridades italianas decidieron reorganizar el sistema aeroportuario de Milán (aeropuertos de Malpensa, de Linate y de Orio al Serio) y convertir Malpensa en centro de operaciones. Este objetivo requiere la ampliación y mejora del aeropuerto de Malpensa que persigue el proyecto conocido con el nombre de «Malpensa 2000». Malpensa 2000 figura entre los catorce proyectos prioritarios incluidos en la lista del Anexo III de la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 228, p. 1), y recibe financiación de la Comunidad, del Fondo Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Inversiones.

17 Para transferir el tráfico al aeropuerto de Malpensa, las autoridades italianas adoptaron, el mes de julio de 1996, el Decreto nº 46-T, el cual disponía que, a partir de la fecha de entrada en servicio de las estructuras prioritarias de dicho aeropuerto —fecha que sería establecida mediante un Decreto posterior—, todo el tráfico intracomunitario e intercontinental sería transferido al aeropuerto de Malpensa, con la única excepción de los vuelos de compañías aéreas cuyo volumen anual fuera superior a dos millones de pasajeros, que podrían seguir utilizando el aeropuerto de Linate. En la práctica, esta excepción sólo afectaba a la ruta Milán-Roma. En el mes de octubre de 1997, un nuevo Decreto, que llevaba el nº 70-T, fijó en el 25 de octubre de 1998 la fecha en que se transferiría el tráfico al aeropuerto de Malpensa.

18 A continuación, en los puntos 29 a 46 de la Decisión impugnada, la Comisión efectúa una apreciación relativa a la observancia del principio de no discriminación por los dos Decretos mencionados en el apartado anterior (en lo sucesivo, «Decretos controvertidos»).

19 A este respecto, en el punto 30 de la Decisión impugnada la Comisión recuerda que había indicado que el principio de no discriminación establecido en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 excluye, entre otras, cualquier

medida que entrañe en la práctica, aunque sea indirectamente, un efecto discriminatorio. A fin de determinar si los Decretos controvertidos producen efectos discriminatorios, la Comisión examina los efectos de su aplicación a partir del 25 de octubre de 1998.

20 En el marco de dicho examen, la Comisión comprueba que la explotación de redes radiales, práctica que se basa en centros de operaciones, se ha convertido en una característica que comparten las compañías aéreas comunitarias. Esta práctica les permite prestar servicios, por una parte, entre dos aeropuertos comunitarios cualesquiera a través del centro de operaciones y, por otra, entre cualquier aeropuerto comunitario conectado con el centro de operaciones y aeropuertos situados en terceros países. En el punto 33 de la Decisión impugnada, la Comisión afirma asimismo que las conexiones indirectas a través de los aeropuertos que sirven de centros de operaciones son casi siempre sustituibles. Por otro lado, la Comisión expone que, en el ámbito de la prestación de servicios con origen en Milán y destino en determinados aeropuertos, existe competencia entre Alitalia, compañía aérea italiana, y otras compañías aéreas comunitarias.

21 A la luz de las informaciones de que dispone la Comisión, en particular de la intención de la compañía Alitalia de continuar repartiendo sus actividades entre dos centros de operaciones aeroportuarias, intención que dicha compañía ha expresado en otros procedimientos comunitarios, la Comisión llega a la conclusión de que, a partir del 25 de octubre de 1998, Alitalia será la única compañía aérea de la Comunidad que podrá acceder desde Milán a su propio centro de operaciones (Roma-Fiumicino) tanto desde el aeropuerto de Linate como desde el de Malpensa.

22 Además, la Comisión recuerda que el aeropuerto de Linate, situado a 10 kilómetros al sudeste del centro de Milán, disfruta tanto de una red de transportes urbanos como de la red de transportes que comunica con las principales regiones del norte de Italia. En cambio, el aeropuerto de Malpensa está situado a 53 kilómetros al noroeste del centro de Milán y no es directamente accesible ni por autopista ni mediante conexión ferroviaria. La Comisión considera que las condiciones de acceso al aeropuerto de Malpensa no

experimentarán cambio alguno a partir del 25 de octubre de 1998 y llega a la conclusión de que, con posterioridad a dicha fecha, la capacidad de las infraestructuras de acceso con que contará dicho aeropuerto será insuficiente para el volumen de tráfico que deberá absorber.

23 De la anterior apreciación cabe deducir, según la Comisión, que la compañía Alitalia será la única que podrá continuar efectuando servicios con destino a su centro de operaciones de Roma-Fiumicino desde el aeropuerto de Linate, mientras que las demás compañías aéreas comunitarias carecerán de la posibilidad de volar a sus respectivos centros de operaciones desde dicho aeropuerto milanés. Por lo tanto, la Comisión considera que la aplicación de las medidas previstas por el Decreto nº 46-T a partir del 25 de octubre de 1998 producirá, en la práctica, efectos discriminatorios favorables a Alitalia, lo que resulta incompatible con el principio de no discriminación por razón de la identidad de la compañía aérea, formulado en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92.

24 Por último, en los puntos 47 a 52 de la Decisión impugnada, la Comisión examina los Decretos controvertidos a la luz del principio de proporcionalidad. Tras afirmar que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 reconoce expresamente la legitimidad de llevar adelante una política aeroportuaria activa y que el objetivo de las autoridades italianas era establecer un centro de operaciones completamente operativo y viable, la Comisión analiza las restricciones introducidas por las normas de distribución del tráfico.

25 En el punto 50 de la Decisión impugnada, la Comisión considera que el acuerdo de transferir el 25 de octubre de 1998 al aeropuerto de Malpensa todo el tráfico del aeropuerto de Linate —con excepción de la ruta Roma-Milán— no resulta conforme con el principio de proporcionalidad, dado que la creación de un centro de operaciones completamente viable y operativo implica que se transfiera un volumen de tráfico compatible con el nivel de las estructuras aeroportuarias y de las infraestructuras de acceso. Según la Comisión, la consecución del objetivo perseguido por las autoridades italianas aconsejaría más bien retrasar tal

transferencia o efectuarla progresivamente a partir del 25 de octubre de 1998, con lo que se limitarían las consecuencias para la libertad de prestación de servicios aéreos con origen y destino en Milán.

26 Al haber llegado a la conclusión de que las disposiciones de los Decretos controvertidos no eran compatibles con el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92, la Comisión decide, en aplicación del apartado 3 de dicho artículo, que la República Italiana no podrá aplicar las normas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán establecidas por dichos Decretos.

Fondo

27 Para fundamentar su recurso de anulación, el Gobierno italiano mantiene, como primer motivo, que, en la medida en que los apartados 1 y 3 del artículo 8 del Reglamento nº 2408/92 se refieren únicamente al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y/o de la identidad de la compañía aérea, la Decisión impugnada, en cuanto se basa en una supuesta violación del principio de proporcionalidad, rebasó los límites de las facultades que dicho Reglamento atribuye a la Comisión.

28 Con carácter subsidiario, el Gobierno italiano critica las premisas jurídicas en las que la Comisión basa su conclusión de que los Decretos controvertidos violan el principio de proporcionalidad. Con carácter subsidiario de segundo grado, alega la aplicación errónea del principio de proporcionalidad por parte de la Comisión

y el ejercicio supuestamente incorrecto por esta última de la facultad de apreciación de los hechos en los que se basó para afirmar la existencia de una discriminación indirecta en beneficio de Alitalia.

Sobre el primer motivo

29 Con carácter liminar, el Gobierno italiano sostiene que, en el marco de la distribución del tráfico entre los aeropuertos que integran un sistema aeroportuario, a diferencia de los apartados 4 y 5 del artículo 9 del Reglamento nº 2408/92, que atribuyen a la Comisión la facultad de pronunciarse sobre si una medida nacional resulta de alguna manera contraria al Derecho comunitario, el artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento establece un único límite a las facultades del Estado miembro, a saber, el respeto del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad o la identidad de la compañía aérea. El Gobierno italiano alega que la Comisión, al adoptar la Decisión impugnada, que se basa en la apreciación de que las medidas nacionales promulgadas por los Decretos controvertidos violan el principio de libre prestación de servicios en lo tocante a la proporcionalidad, rebasó, pues, los límites de la facultad que le atribuye el artículo 8, apartado 3, del mismo Reglamento.

30 El Gobierno italiano añade que una interpretación extensiva del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 resulta contraria al principio de legalidad estricta del poder de decisión que los guiones tercero y cuarto del artículo 155 del Tratado atribuyen a la Comisión. Por otra parte, añade el Gobierno italiano, en la medida en que supone una excepción en relación con el artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), el artículo 8, apartado 1, del referido Reglamento debe ser objeto de interpretación estricta, de manera que esta última disposición no puede entenderse en el sentido de que autoriza a la Comisión a utilizar su poder de decisión para formular apreciaciones que no estén directamente relacionadas con la aplicación del apartado 1.

31 A este respecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, para la interpretación de una disposición de Derecho comunitario procede tener en

cuenta no sólo el tenor de ésta, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de que forma parte (véase, entre otras, la sentencia de 21 de febrero de 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Rec. p. 1051, apartado 10).

32 De los considerandos primero, segundo y decimonoveno del Reglamento nº 2408/92 se desprende que este último tiene, entre otras, la finalidad de definir en el sector del transporte aéreo las condiciones de aplicación del principio de libre prestación de servicios, principio formulado especialmente en los artículo 59 y 61 del Tratado, a fin de que todas las cuestiones relativas al acceso al mercado estén reguladas en un mismo Reglamento.

33 Procede recordar asimismo que, según jurisprudencia reiterada, el artículo 59 del Tratado no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véanse las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12, y de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453, apartado 33).

34 Pues bien, es preciso hacer constar que las medidas promulgadas por los Decretos controvertidos con vistas a regular la distribución del tráfico entre los aeropuertos en el interior de un sistema aeroportuario, con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92, constituyen restricciones a la libre prestación de servicios.

35 Para que tales restricciones puedan ser autorizadas con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento nº 2408/92, deben estar justificadas y, en particular, deben ser proporcionadas al objetivo con vistas al cual fueron adoptadas.

36 De lo anterior se deduce que la Comisión actuó legítimamente, en el marco de las facultades que le atribuyen los apartados 1 y 3 del artículo 8 del Reglamento nº 2408/92, al examinar, por un lado, si las medidas nacionales promulgadas por los Decretos controvertidos establecen restricciones indistintamente aplicables y, por otro, si tales medidas son idóneas para garantizar la consecución del objetivo que persiguen, sin ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

37 En tales circunstancias, tampoco pueden estimarse las alegaciones que el Gobierno italiano basa en los artículos 155 y 169 del Tratado.

38 Por un lado, en lo que atañe al artículo 155 del Tratado, teniendo en cuenta que no puede considerarse válida la interpretación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 propuesta por el Gobierno italiano, los criterios que la Comisión deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el marco de su examen de la legalidad de los Decretos controvertidos no pueden criticarse afirmando que rebasan tanto los límites de su poder de decisión como las competencias que el Consejo le ha atribuido.

39 Por otro lado, en lo que atañe al artículo 169 del Tratado, de los apartados 31 a 36 de la presente sentencia se desprende que, en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 8 del Reglamento nº 2408/92, la Comisión está facultada para examinar si las medidas nacionales adoptadas establecen restricciones indistintamente aplicables y, en caso afirmativo, si tales restricciones están justificadas. Por lo tanto, para garantizar la observancia del principio de libre prestación de servicios desde el punto de vista de la proporcionalidad, la Comisión no está obligada a utilizar únicamente el procedimiento de infracción que establece el artículo 169 del Tratado.

40 De lo anterior resulta que carece de fundamento la afirmación de la República Italiana de que se infringió la referida disposición del Tratado.

41 Por consiguiente, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo

42 Mediante su segundo motivo, el Gobierno italiano alega, con carácter subsidiario, que la Comisión consideró erróneamente que los Decretos controvertidos no respetaban el principio de proporcionalidad.

43 Este motivo se articula en dos partes.

44 En primer lugar, el Gobierno italiano cuestiona el razonamiento en el que se basa la Comisión para mantener que las normas nacionales de distribución del tráfico deben observar el principio de proporcionalidad, pues dicho principio en modo alguno figura en el Reglamento nº 2408/92, que es la única fuente normativa en la materia objeto de la Decisión impugnada.

45 En segundo lugar, el Gobierno italiano alega que la Comisión incurrió en error de Derecho en el punto 49 de la Decisión impugnada. El Gobierno italiano expone que la Comisión examinó en él la conformidad con el Derecho comunitario de los Decretos controvertidos aplicando como criterio un interés económico, a saber, la viabilidad del sistema aeroportuario. El Gobierno italiano alega que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no procede aplicar el principio de proporcionalidad en el supuesto de que una restricción no se base en una razón imperiosa de interés general. Ahora bien, según dicha jurisprudencia, las exigencias económicas no pueden constituir razones superiores de interés general. No obstante, en el caso presente, concluye el Gobierno italiano, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 admite, siempre y cuando se respete el principio de no discriminación, normas nacionales de distribución del tráfico aéreo en función de exigencias económicamente válidas, de manera que es arbitrario someter dichas normas nacionales al control de proporcionalidad.

46 Por lo que se refiere a la primera parte del segundo motivo, basta con hacer constar que, por las razones mencionadas en los apartados 31 a 36 de la presente sentencia, la Comisión actuó legítimamente cuando, en el marco de las facultades que le confieren los apartados 1 y 3 del artículo 8 del Reglamento nº 2408/92, examinó si las medidas nacionales adoptadas mediante los Decretos controvertidos respetaban el principio de proporcionalidad.

47 Por consiguiente, no puede admitirse el argumento del Gobierno italiano.

48 Por lo que se refiere a la segunda parte del segundo motivo, basada en la supuesta inexistencia de una razón imperiosa de interés general, constituye jurisprudencia que objetivos de carácter meramente económico no pueden justificar un obstáculo al principio fundamental de libre prestación de servicios (véase la sentencia de 28 de abril de 1998, Kohll, C-158/96, Rec. p. I-1931, apartado 41).

49 No obstante, el mero hecho de que un Estado miembro persiga un objetivo en condiciones que han de ser, entre otras cosas, económicamente viables no excluye necesariamente que tal objetivo pueda constituir una razón imperiosa de interés general, que pueda justificar un obstáculo del mencionado tipo.

50 A este respecto, procede recordar que el aeropuerto de Malpensa constituye uno de los proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte incluidos en la lista del Anexo III de la Decisión nº 1692/96 y que, a tenor del artículo 129 C del Tratado CE (actualmente artículo 155 CE, tras su modificación), la acción de la Comunidad en materia de establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas tendrá en cuenta la viabilidad económica potencial de los proyectos.

51 Por otro lado, según se desprende del decimotercer considerando del Reglamento nº 2408/92, la distribución del tráfico dentro de un sistema aeroportuario permite planificar el transporte aéreo.

52 De lo anterior se deduce que, con independencia de que la creación de un centro de operaciones eficiente y económicamente viable sea calificada de razón imperiosa de interés general, tal objetivo legítimo sólo puede justificar un obstáculo al principio fundamental de la libre prestación de servicios si se respeta el principio de proporcionalidad.

53 De ello resulta que la segunda parte del segundo motivo carece también de fundamento y que, por consiguiente, dicho motivo debe ser desestimado.

Sobre el tercer motivo

54 Mediante su tercer motivo, el Gobierno italiano cuestiona, con carácter subsidiario de segundo grado, la aplicación del principio de proporcionalidad que la Comisión hizo en el presente caso. Según dicho Gobierno, la Comisión, en lugar de centrar su examen en el criterio jurídico de la proporcionalidad, basó la Decisión impugnada en una apreciación discrecional de la oportunidad de la acción decidida por el Gobierno italiano en lo relativo al aeropuerto de Malpensa, de manera que se extralimitó en sus competencias en relación con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 2408/92. A este respecto, el Gobierno italiano alega que la afirmación de que dicho principio fue violado se basa en tres argumentos, y que todos ellos carecen de pertinencia o son erróneos.

55 En primer lugar, el Gobierno italiano alega que el primer argumento de la Comisión, según el cual el volumen de tráfico transferido no es compatible con las actuales condiciones de las infraestructuras de acceso, no tiene relación con el

único criterio pertinente en materia de proporcionalidad, a saber, que la concentración de los vuelos en el aeropuerto de Malpensa sea adecuada para el objetivo del Gobierno italiano. En cualquier caso, concluye este Gobierno, las autoridades nacionales han demostrado ampliamente que las infraestructuras de acceso son compatibles con el volumen de tráfico que será transferido.

56 En segundo lugar, el Gobierno italiano mantiene que el segundo argumento de la Comisión, consistente en que el plan de financiación en el que se basa Malpensa 2000 no exige que el tráfico sea transferido antes del 31 de diciembre de 2000, carece manifiestamente de pertinencia en el marco de la apreciación de la proporcionalidad de la decisión nacional de transferir el tráfico.

57 Por último, el Gobierno italiano considera sencillamente una falacia el tercer argumento de la Comisión, según el cual la decisión de transferir el tráfico del aeropuerto de Linate al aeropuerto de Malpensa resulta contraria a la voluntad de mantener en todo caso en servicio el aeropuerto de Linate, voluntad que el Decreto nº 46-T afirma explícitamente. En efecto, este último aeropuerto seguirá de todas formas en servicio, aunque su utilización disminuya.

58 En primer lugar, por lo que se refiere a los dos primeros argumentos del Gobierno italiano, es preciso señalar que, según resulta de los apartados 48 a 52 de la presente sentencia, la Comisión estaba facultada para analizar, en relación con el principio de proporcionalidad, la creación de un centro de operaciones eficiente y económicamente viable.

59 Así pues, en el marco del examen de la proporcionalidad de las medidas promulgadas por los Decretos controvertidos, la Comisión estaba obligada a comprobar si, en la fecha prevista para transferir el tráfico aéreo al aeropuerto de Malpensa, la capacidad de las infraestructuras de acceso a ese aeropuerto incitaba a los pasajeros a no utilizarlo. También estaba obligada a comprobar si transferir

el referido tráfico era necesario para garantizar la viabilidad financiera de un centro de operaciones eficiente.

60 De lo anterior resulta que carecen de fundamento las imputaciones del Gobierno italiano consistentes en sostener que los criterios utilizados por la Comisión —basados, por una parte, en la relación entre el volumen del tráfico transferido y las condiciones existentes de las infraestructuras de acceso, y, por otra, en la necesidad financiera de transferir dicho tráfico en una fecha anterior a la inicialmente prevista por las autoridades italianas en el marco de Malpensa 2000— no son pertinentes para apreciar el carácter proporcionado de las medidas adoptadas por los Decretos controvertidos en relación con el objetivo perseguido.

61 En segundo lugar, en lo que atañe a la negación por el Gobierno italiano del carácter fundado de las apreciaciones de la Comisión relativas a la situación de las infraestructuras que aseguran la conexión entre la ciudad de Milán y el aeropuerto de Malpensa en la fecha prevista para transferir el tráfico aéreo, es preciso declarar que el referido Gobierno no ha logrado demostrar la inexactitud de dichas apreciaciones.

62 Por último, en lo que atañe al tercer argumento de la Comisión, relativo al mantenimiento en servicio del aeropuerto de Linate, basta con señalar que el razonamiento desarrollado a este respecto en la Decisión impugnada reviste un carácter meramente subsidiario y que, aun suponiendo que el Gobierno italiano tenga razones fundadas para oponerse a él, tal crítica no puede cuestionar la procedencia de las apreciaciones de la Comisión sobre el carácter proporcionado o no de las medidas adoptadas por los Decretos controvertidos en relación con el objetivo perseguido por las autoridades italianas.

63 En tales circunstancias, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo

64 Mediante su cuarto motivo, el Gobierno italiano sostiene que el análisis destinado a determinar si existe una discriminación indirecta, efectuado por la Comisión en los puntos 29 a 46 de la Decisión impugnada, adolece de ilegalidad por tres razones.

65 En primer lugar, el Gobierno italiano alega que en el caso de autos no existe discriminación indirecta porque, contrariamente a lo que afirma la Comisión, las medidas nacionales promulgadas por los Decretos controvertidos no suponen una ventaja para Alitalia y una desventaja para aquellas compañías aéreas comunitarias que utilizan otros centros de operaciones distintos del de Roma-Fiumicino. A este respecto, el Gobierno italiano alega que el tráfico aéreo entre las ciudades de Milán y Roma corresponde esencialmente a desplazamientos de carácter profesional, con una mayoría de viajes de ida y vuelta en el día. El Gobierno italiano mantiene que tal tráfico, por lo tanto, resulta objetivamente el más idóneo para efectuarse a partir de un aeropuerto urbano como el de Linate, entre otras razones porque permite, además, que la conexión aérea siga siendo competitiva en relación con el enlace por ferrocarril.

66 En segundo lugar, el Gobierno italiano sostiene que la Comisión habría debido apreciar los efectos derivados de transferir el tráfico al aeropuerto de Malpensa no sólo en función de la situación existente sino también en función de la situación futura. El Gobierno italiano estima que sólo cabe considerar que una disposición es indirectamente discriminatoria si se ha acreditado plenamente que puede favorecer o perjudicar a una persona. Ahora bien, en la nueva situación, cuyo rasgo más significativo será la plena entrada en servicio del aeropuerto de Malpensa en el ámbito intercontinental, la conexión desde el aeropuerto de Linate con el centro de operaciones de Roma-Fiumicino no supondrá, en la práctica, ninguna ventaja competitiva para Alitalia.

67 Por último, el Gobierno italiano alega que, si la Comisión consideraba que el mantenimiento de una conexión entre el aeropuerto de Linate y el aeropuerto de Roma-Fiumicino podía suponer una ventaja competitiva para Alitalia, debería haber optado por medidas menos radicales frente al Gobierno italiano, aunque suficientes para garantizar el interés de la Comunidad en lo que atañe a la

observancia del principio de no discriminación que prescribe el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92.

68 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la primera parte del cuarto motivo, es preciso señalar que ninguno de los elementos invocados por el Gobierno italiano demuestra que la Comisión haya incurrido en error al afirmar que Alitalia era la única compañía aérea en condiciones de acceder al centro de operaciones de Roma-Fiumicino a partir del aeropuerto de Linate, mientras que las demás compañías aéreas sólo podían establecer conexiones con sus centros de operaciones a partir del aeropuerto de Malpensa. Si bien Alitalia redujo el número de sus vuelos intercontinentales a partir de su centro de operaciones de Roma-Fiumicino en beneficio del centro de operaciones del aeropuerto de Malpensa, no es menos cierto, como admite el propio Gobierno italiano, que, en la fecha prevista para transferir el tráfico aéreo del aeropuerto de Linate, el aeropuerto de Roma-Fiumicino conservaba su carácter de centro de operaciones para la referida compañía aérea.

69 De lo anterior se deduce que la Comisión declaró fundadamente que existía una discriminación entre Alitalia y las demás compañías aéreas de la Comunidad, de manera que procede desestimar la primera parte del cuarto motivo.

70 En segundo lugar, por lo que se refiere a la segunda parte del cuarto motivo, basado en el error de apreciación en el que supuestamente incurrió la Comisión al afirmar que existía una discriminación indirecta sin haber tomado en consideración la futura evolución del aeropuerto de Malpesa, basta con hacer constar que, en el caso presente, la Comisión no se basó únicamente en datos relativos al período anterior a la fecha de la proyectada transferencia de tráfico, puesto que, según se desprende de los puntos 35 y 44 de la Decisión impugnada, dicha Institución examinó las perspectivas de evolución de los aeropuertos de Linate y de Malpensa, así como las de los centros de operaciones de Alitalia.

71 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar la segunda parte del cuarto motivo.

72 Por último, en lo que atañe a la tercera parte de éste, que se basa en una supuesta vulneración del principio de proporcionalidad por la Decisión impugnada, en cuanto prohíbe aplicar las medidas aprobadas por los Decretos controvertidos, es preciso recordar que, según el artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 2408/92, sólo incumbe a la Comisión examinar la medida nacional adoptada por el Estado miembro de que se trate y, previa consulta con el Comité consultivo a que se refiere el artículo 11 del mismo Reglamento, decidir si dicho Estado miembro puede seguir aplicando la medida en cuestión.

73 En tales circunstancias, teniendo en cuenta que la Comisión carecía de competencia para proponer una modificación de las medidas adoptadas mediante los Decretos controvertidos, no se le puede imputar el haber vulnerado el principio de proporcionalidad por no haber sugerido la adopción de medidas menos rigurosas para las autoridades nacionales.

74 De lo anterior resulta que debe desestimarse el cuarto motivo.

75 Por lo tanto, al no resultar procedente ninguno de los motivos invocados por el Gobierno italiano, es preciso desestimar el recurso en su integridad.

Costas

76 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de enero de 2001.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias