SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 19 de enero de 1994 *

En el asunto C-364/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Cour de cassation de Bélgica, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

SAT Fluggesellschaft mbH

y

Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 86 y 90 del Tratado CEE,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler, F. Grévisse (Ponente), M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de SAT, por Me Henriette Tielemans, Abogado de Bruselas;

— en nombre de Eurocontrol, por Me Jacques Putzeys, Abogado de Bruselas;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat, y Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor del Bundeswirtschaftsministerium, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Srta. S. Lucinda Hudson, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Edwige Belliard, directeur adjoint des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y la Sra. Catherine de Salins, conseiller des affaires étrangères, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. Nikolaos Mavrikas, Consejero jurídico adjunto, y la Sra. Maria Basdeki, mandatario procesal del Consejo Jurídico del Estado, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Bernd Langeheine, miembro del Servicio Jurídico, asistido por el Sr. Géraud de Bergues, experto nacional puesto a disposición del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las alegaciones de las partes demandante y demandada en el litigio principal, del Gobierno helénico, del Gobierno francés y de la Comisión, expuestas en la vista de 28 de septiembre de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 10 de noviembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sentencia de 10 de septiembre de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de septiembre siguiente, la Cour de cassation de Bélgica planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 86 y 90 del Tratado.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la compañía aérea alemana SAT Fluggesellschaft mbH (en lo sucesivo, «SAT») y la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea, Eurocontrol (en lo sucesivo, «Eurocontrol»).

3 Eurocontrol es una organización internacional, con sede en Bruselas, que fue creada por un Convenio de fecha 13 de diciembre de 1960. Un Protocolo de 12 de

febrero de 1981, que entró en vigor el 1 de enero de 1986, modificó, de forma sustancial, el Convenio inicial (en lo sucesivo, «Convenio modificado»). Los Estados contratantes son la República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, la República Francesa, la República Helénica, Irlanda, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Malta, la Confederación Helvética y la República de Turquía.

4 Con arreglo al inciso 1) del apartado 1 del artículo 2 del Convenio modificado, Eurocontrol está especialmente encargada de establecer y percibir las tarifas que han de pagar los usuarios de los servicios de la navegación aérea conforme al Acuerdo multilateral, firmado el 12 de febrero de 1981, relativo a las tarifas de ruta percibidas por cuenta de los citados Estados contratantes y de los Estados terceros que son partes de este Acuerdo. Estos Estados terceros son Austria y España.

5 El litigio entablado por Eurocontrol ante los órganos jurisdiccionales belgas se refiere a la recaudación de las tarifas de ruta, de un importe de 3.175.953 USD, que supuestamente debe SAT por los vuelos efectuados durante el período que va de septiembre de 1981 a diciembre de 1985.

6 Para justificar su negativa a pagar las tarifas, SAT invoca que Eurocontrol ha infringido los artículos 86 y 90 del Tratado. Alega que la práctica de Eurocontrol consistente en establecer precios de tarifas distintos para prestaciones equivalentes, variando en particular según los Estados y los años, constituye un abuso de posición dominante en el sentido del artículo 86 del Tratado.

7 En estas circunstancias la Cour de cassation de Bélgica, que conoce del asunto, planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea instituida por el Convenio firmado en Bruselas el 13 de diciembre de 1960 y modificado por el Protocolo hecho en Bruselas el 12 de febrero de 1981, ¿constituye una empresa en el sentido de los artículos 86 y 90 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea?»

Sobre la competencia del Tribunal

8 Eurocontrol alega que, en su calidad de organización internacional, cuyas relaciones con la Comunidad Europea se rigen por las normas de Derecho internacional público, no entra en la jurisdicción del Tribunal de Justicia. Este último, a su juicio, es, por consiguiente, incompetente para pronunciarse sobre la cuestión prejudicial.

9 Esta excepción de incompetencia debe desestimarse. El Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones del Tratado, con arreglo al artículo 177 de este último, que estableció una cooperación directa entre este Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales conforme a un procedimiento no contencioso, ajeno a toda iniciativa de las partes y en el transcurso del cual a éstas únicamente se les ofrece la posibilidad de manifestar su parecer (véase, especialmente, la sentencia de 9 de diciembre de 1965, Hessische Knappschaft, 44/65, Rec. p. 1191).

10 Ahora bien, el órgano jurisdiccional nacional ha sometido a este Tribunal de Justicia una cuestión que no se refiere a la interpretación del Convenio que creó Eurocontrol o del Acuerdo multilateral relativo a las tarifas de ruta, sino a la interpretación de los artículos 86 y 90 del Tratado.

11 Por lo que se refiere a la cuestión de si las normas de Derecho comunitario pueden oponerse a Eurocontrol, se halla vinculada al fondo y no afecta a la competencia del Tribunal de Justicia.

Admisibilidad

12 Eurocontrol afirma igualmente que no procede la admisión de la cuestión prejudicial por cuanto los fundamentos de la resolución de remisión adolecen de un error sustancial, puesto que descansan sobre el postulado erróneo de un monopolio de esta organización sobre el control de la navegación aérea y sobre la percepción de la tarifas de ruta. Además, alega que no podría ejecutarse una posible sentencia que sometiera a Eurocontrol a las normas sobre competencia establecidas por el Tratado, puesto que los Estados que se han adherido al Convenio, pero que no son miembros de la Comunidad, no estarían jurídicamente vinculados por esta sentencia.

13 La primera observación, que tiene por objeto negar la pertinencia de la cuestión prejudicial planteada por el Juez nacional, debe desestimarse. Si bien es importante determinar la amplitud exacta de las atribuciones de una organización como Eurocontrol para responder, en cuanto al fondo, a la cuestión planteada, las afirmaciones supuestamente inexactas hechas por el Juez nacional respecto a tales atribuciones no afectan a la admisibilidad de la remisión prejudicial.

14 La segunda observación debe desestimarse por las mismas razones que han conducido a la desestimación de la excepción de incompetencia. Está vinculada al fondo, en efecto, por cuanto supone resuelta la cuestión de si Eurocontrol constituye una empresa sometida a las normas sobre competencia.

Fondo

15 SAT afirma que Eurocontrol es una empresa en el sentido de los artículos 86 y 90 del Tratado. Las actividades de investigación y coordinación ejercidas por esta organización, así como la percepción de las tarifas de ruta, no dependen del *ius imperii,* sino que constituyen actividades de naturaleza económica que podrían ser ejercidas por entidades de Derecho privado. Incluso la actividad de control de la navegación aérea presenta un carácter económico como lo demuestra el hecho de que quienes aseguran este control en determinados Estados miembros son empresas privadas. Afirma, con carácter subsidiario, que al menos la actividad de percepción de las tarifas, que originó el litigio principal, es de naturaleza comercial, como lo demuestra especialmente el hecho de que Eurocontrol ha ejercitado acciones para el cobro de dichas tarifas ante el tribunal de commerce de Bruselas.

16 Los Gobiernos alemán, francés, del Reino Unido y helénico, así como Eurocontrol, se basan, por el contrario, en el carácter público de la actividad ejercida por Eurocontrol para negar a esta última la calidad de empresa en el sentido de las normas sobre competencia del Tratado. Se apoyan, especialmente, en las sentencias del Tribunal de Justicia que, en relación con la interpretación del Convenio de 27 de septiembre de 1968, se refieren a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, según las cuales Eurocontrol debe asimilarse a una autoridad pública que actúa en ejercicio del poder público (sentencias de 14 de octubre de 1976, LTU, 29/76, Rec. p. 1541, y de 14 de julio de 1977, Bavaria Fluggesellschaft y Germanair, asuntos acumulados 9/77 y 10/77,

Rec. p. 1517). Alegan, más particularmente, que la actividad de control de la navegación aérea es una actividad de policía destinada a asegurar la seguridad pública. Por lo que se refiere a la actividad de percepción de las tarifas de ruta, se ejerce por cuenta de los Estados contratantes y las tarifas no son más que la contrapartida de los servicios de la navegación aérea asegurados por dichos Estados.

17 La Comisión sostiene igualmente que Eurocontrol no constituye una empresa, en el sentido de las disposiciones del Tratado, y recoge a este respecto los mismos argumentos expuestos por los Estados miembros por lo que se refiere a la actividad de percepción de las tarifas de ruta. Considera, además, que la actividad de control de la navegación aérea, que no se discute directamente en el litigio principal, es una función de la autoridad pública, desprovista de carácter económico, puesto que esta actividad constituye un servicio de interés general destinado a proteger a la vez a los usuarios del transporte aéreo y a las poblaciones afectadas por los vuelos de aeronaves.

18 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, especialmente, las sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, apartado 21, y de 17 de febrero de 1993, Poucet y Pistre, asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Rec. p. I-637, apartado 17), en el Derecho comunitario de la competencia, el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación.

19 Para determinar si las actividades de Eurocontrol son las de una empresa en el sentido de los artículos 86 y 90 del Tratado, hay que examinar cuál es la naturaleza de dichas actividades.

20 Con arreglo al artículo 1 del Convenio relativo a la aviación civil internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 (Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas, vol. 15, nº 102): «Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio.» En el marco de esta soberanía los Estados aseguran, sin perjuicio del respeto a lo estipulado por los Convenios internacionales aplicables, la policía de su espacio aéreo y los servicios de control de la navegación aérea.

21 Según el Convenio que la instituye, Eurocontrol es una organización internacional regional que tiene por objeto reforzar la cooperación de los Estados contratantes en el ámbito de la navegación aérea y desarrollar las actividades comunes en dicho ámbito, teniendo en cuenta debidamente las necesidades de la defensa y asegurando al mismo tiempo a todos los usuarios del espacio aéreo el máximo de libertad con el nivel de seguridad exigido. Actúa en cooperación con las autoridades civiles y militares de los Estados contratantes (artículo 1 del Convenio modificado).

22 Las atribuciones de Eurocontrol, tal como se definen en el artículo 2 del Convenio modificado, se refieren, en primer lugar, a actividades de investigación, planificación, coordinación de las políticas nacionales y formación del personal.

23 Eurocontrol, en segundo lugar, es competente para establecer y percibir las tarifas de ruta que deben abonar los usuarios del espacio aéreo. Eurocontrol determina, conforme a las orientaciones definidas por la Organización de la Aviación Civil Internacional, la fórmula común sobre la que se calculan las tarifas de ruta. Esta fórmula tiene en cuenta el peso del avión y la distancia recorrida a los que se les aplica un «precio unitario». Este precio no lo establece Eurocontrol, sino cada uno de los Estados contratantes por la utilización de su espacio aéreo. Para cada vuelo, Eurocontrol calcula y percibe una tarifa única, que constituye la suma de las tarifas debidas. Las tarifas se perciben por cuenta de los Estados, a quienes luego se les abonan, una vez deducida una fracción de la recaudación correspondiente a la aplicación de un «tipo administrativo» y destinada a cubrir los gastos de percepción de las tarifas.

24 Finalmente, la actividad operacional de control de la navegación aérea es limitada, como estableció expresamente el Protocolo de 12 de febrero de 1981, puesto que Eurocontrol únicamente puede ejercer semejante actividad a petición de los Estados contratantes. No se discute que, en este marco, Eurocontrol se limita a asegurar, mediante el centro de Maastricht, el control del espacio aéreo de los países del Benelux y de la parte norte de la República Federal de Alemania. A tal fin, Eurocontrol dispone de prerrogativas y de potestades coercitivas que constituyen una excepción al Derecho común que implica dicho control en relación con los usuarios del espacio aéreo. En el ejercicio de esta competencia particular, debe velar por el respeto de los acuerdos internacionales y de las normativas nacionales relativas al acceso y al vuelo sobre los territorios de los Estados contratantes de que se trate y a la seguridad de dichos territorios.

25 Por lo que respecta a esta última actividad, puede observarse que no se ha discutido que Eurocontrol está obligada a efectuar el control de la navegación en este espacio aéreo, en beneficio de toda aeronave que efectúe un vuelo sobre tales territorios, incluso cuando quien tenga a su cargo la explotación de dicha aeronave no haya pagado las tarifas de ruta debidas a Eurocontrol.

26 Finalmente, la financiación de las actividades de Eurocontrol está asegurada mediante las aportaciones de los Estados contratantes.

27 Eurocontrol asegura de este modo, por cuenta de los Estados contratantes, misiones de interés general cuyo objeto es contribuir al mantenimiento y a la mejora de la seguridad de la navegación aérea.

28 Contrariamente a lo que sostiene SAT, la actividad de Eurocontrol relativa a la percepción de la tarifas de ruta, que originó el litigio principal, no puede desligarse de las otras actividades de la organización. Estas tarifas no son sino la contrapartida, exigida a los usuarios, por la utilización obligatoria y exclusiva de las instalaciones y servicios de control de la navegación aérea. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, en el marco particular de la interpretación del Convenio de 27 de septiembre de 1968, antes citado, Eurocontrol debe ser contemplada, en su actividad de percepción de las tarifas, como una autoridad pública que actúa en el ejercicio del poder público (sentencia LTU, antes citada, apartados 4 y 5).

29 Eurocontrol actúa, en este ámbito, por cuenta de los Estados contratantes sin que verdaderamente pueda influir en el importe de las tarifas de ruta. La circunstancia, invocada por SAT ante el Juez nacional, de que los importes varían según el tiempo o en función de los territorios sobrevolados, no es imputable a Eurocontrol, que se limita a establecer y a aplicar una fórmula común en las condiciones anteriormente indicadas, sino a los Estados contratantes que determinan el importe de los precios unitarios.

30 Tomadas en su conjunto, las actividades de Eurocontrol, por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que están sujetas, se vinculan al ejercicio de prerro-

gativas, relativas al control y a la policía del espacio aéreo, que son prerrogativas típicas del poder público. No tienen un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado.

31 Una organización internacional como Eurocontrol no constituye, por consiguiente, una empresa sujeta a las disposiciones de los artículos 86 y 90 del Tratado.

32 Procede, pues, responder a la cuestión planteada que los artículos 86 y 90 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que una organización internacional como Eurocontrol no constituye una empresa en el sentido de estos artículos.

Costas

33 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, del Reino Unido, francés y helénico y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la Cour de cassation de Bélgica mediante resolución de 10 de septiembre de 1992, declara:

Los artículos 86 y 90 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que una organización internacional como Eurocontrol no constituye una empresa en el sentido de estos artículos.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Joliet Schockweiler

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de enero de 1994.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due