# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 10 de noviembre de 1993 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

1. Mediante resolución dictada el 10 de septiembre de 1992, la Cour de cassation de Bélgica plantea al Tribunal de Justicia la cuestión de si la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (en lo sucesivo,«Eurocontrol»), 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 constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

2. Para una exposición detallada del marco jurídico y de los antecedentes del litigio me remito al informe para la vista; me limito aquí a recordar sus aspectos más importantes a los efectos que nos interesan.

Eurocontrol, que estaba especialmente encargada de la organización común de los servicios de navegación aérea en el espacio aéreo de las partes contratantes, [1] sólo ha ejercido de hecho esta misión en los países del Benelux y en el norte de Alemania. En efecto, los demás Estados miembros, reacios a renunciar al ejercicio de esta competencia, han continuado controlando los respectivos espacios aéreos basándose en una decisión de la Comisión permanente —órgano compuesto por los representantes de los Estados miembros— adoptada el 28 de enero de 1966.

El Protocolo de 1981 adaptó, esencialmente, las normas del Convenio a esta situación de hecho, dejando a los Estados contratantes la facultad de delegar a Eurocontrol la explotación de instalaciones y de servicios, por cuenta de dichos Estados contratantes [letra b) del apartado 2 del artículo 2]. Precisamente sobre esta base Eurocontrol continua prestando, a través del centro de Maastricht, los servicios de que se trata en los países del Benelux y en el norte de Alemania.

Entre las funciones asumidas actualmente por Eurocontrol, deben mencionarse en particular la definición de los criterios y la percepción de las tarifas que deben abonar los usuarios de los servicios de la navegación aérea, con arreglo al Acuerdo multilateral relativo a las tarifas de ruta, por cuenta de las partes contratantes y de los Estados terceros que se adhirieron a dicho Acuerdo [punto 1) del apartado 1 del artículo 2 del Convenio]. Son partes de este Acuerdo multilateral, que se firmó en Bruselas el mismo día que el Protocolo y que entró en vigor el 1 de enero de 1986, los Estados miembros de Eurocontrol así como España y Austria.

El objeto de dicho Acuerdo es precisamente la creación de un sistema común de definición de criterios y de percepción de las tarifas de ruta debidas por los vuelos realiza-

* Lengua original: italiano.

1 — Los Estados contratantes eran originalmente Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido. Actualmente, Eurocontrol cuenta con catorce miembros: de los Estados miembros de la Comunidad, sólo Dinamarca, España e Italia no forman parte de Eurocontrol.

dos en el espacio aéreo de los Estados miembros (apartado 2 del artículo 1). La fórmula actualmente utilizada para calcular dichas tarifas, establecida por la Comisión permanente de Eurocontrol (artículo 3), es igual a un precio unitario, fijado anualmente por cada Estado miembro para la utilización de su espacio aéreo, multiplicado por el número de unidades de servicio correspondientes a la parte de vuelo efectuado en el espacio aéreo del Estado de que se trate y obtenido mediante una fórmula algebráica que tiene en cuenta la distancia recorrida y el peso de la aeronave. Las tarifas así calculadas se aumentan después mediante la aplicación de un tipo administrativo que corresponde a los costes derivados de su percepción.

Debe recordarse finalmente que Eurocontrol determina para cada vuelo el importe de las tarifas de ruta debidas por los trayectos efectuados y percibe el importe total como una tarifa única (artículos 7 y 8); después de la deducción del tipo administrativo, esta cantidad se abona integralmente a los Estados de que se trate (artículo 20). Para obtener el reembolso forzoso de su crédito, Eurocontrol dispone de las acciones legales propias de cada Estado contratante.

3. El presente litigio nace precisamente de la negativa de la compañía de navegación aérea SAT Fluggesellschaft mbH (en lo sucesivo, «SAT») a abonar a Eurocontrol las tarifas de ruta debidas por los vuelos realizados entre septiembre de 1981 y diciembre de 1985.

Ante los órganos jurisdiccionales belgas, SAT ha sostenido, en particular, que la práctica seguida por Eurocontrol consistente en establecer, para prestaciones esencialmente equivalentes, tarifas variables según los Estados miembros y según los años era constitutiva de un abuso de posición dominante.

Este argumento, desestimado por los órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia, llevó a la Cour de cassation a suspender el procedimiento y someter al Tribunal de Justicia la cuestión relativa a la interpretación de los artículos 86 y 90 del Tratado CEE.

4. Eurocontrol alega con carácter preliminar, apoyándose especialmente en la opinión del profesor de Derecho internacional público Sr. Seidl-Hohenveldern, que el Tribunal de Justicia es incompetente. Sostiene que es una organización internacional que se inscribe en un ordenamiento jurídico distinto del de la Comunidad Europea; las relaciones entre estas dos organizaciones se rigen, a su juicio, por el Derecho internacional.

Eurocontrol invoca, por tanto, el principio general *par in parem non habet imperium*, que es aplicable tanto a las organizaciones internacionales como a los Estados miembros; afirma que las posibles controversias que pudieran surgir entre ambas organizaciones internacionales deberían resolverse, por lo tanto, con arreglo al Derecho internacional general, por vía de arbitraje.

En opinión de Eurocontrol, además, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Convenio que la instituyó ni para determinar si sus actividades infringen alguna disposición comunitaria. Tampoco se puede invocar, para justificar la competencia del Tribunal de Justicia, el principio de territorialidad, con arreglo al cual, cuando una organización internacional tiene como campo de actividad el territorio de la Comu-

nidad, corresponde al Tribunal de Justicia examinar si dicha actividad es incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario.

5. El primer argumento no me parece estimable. En efecto, no debe olvidarse la naturaleza no contenciosa de la competencia del Tribunal de Justicia en materia prejudicial. La remisión con arreglo al artículo 177 abre un paréntesis en el litigio principal, que da lugar, como la Comisión recordó acertadamente en la vista, a un procedimiento «de Juez a Juez» que repercute en la situación ante el Tribunal de Justicia de las partes del litigio principal. Si, en efecto, éstas son oídas en las fases escrita y oral para asegurar plenamente la tutela de los derechos de defensa, sin embargo no pueden tomar ninguna iniciativa ni oponerse a la cuestión que el Juez nacional ha considerado oportuno someter al Tribunal de Justicia. [2]

La excepción de incompetencia, por tanto, no debería haberse propuesto en el marco del presente procedimiento prejudicial, sino, en su caso, en el ámbito del procedimiento sustanciado ante el órgano jurisdiccional belga. Por otra parte, sin abordar el fondo de la problemática relativa a los límites del control jurisdiccional de la actividad de una organización internacional, debe señalarse que la posición procesal de que se trata en este tipo de límites es normalmente la del demandado; y que, por el contrario, Eurocontrol actúa como demandante ante el Juez *a quo*.

6. Eurocontrol alega además que, en la medida en que actúa en el marco de un ordenamiento jurídico distinto del que se creó mediante el Tratado CEE, en ningún caso puede verse sometida a las normas comunitarias sobre competencia. De este modo se vuelve a plantear, bajo otro aspecto, la cuestión de la inmunidad de la organización. Por su parte, la Comisión sostiene —apoyándose sobre todo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia— que, si debe considerarse que Eurocontrol, habida cuenta de la actividad que ejerce, es una empresa, no hay ninguna razón para que no se le apliquen los artículos 85 y siguientes del Tratado por el mero hecho de que se trata de una organización internacional.

Me parece que debe compartirse esta postura. En efecto, según jurisprudencia, el Tribunal de Justicia, al definir el ámbito de aplicación de las normas comunitarias sobre competencia, ha hecho prevalecer en la materia consideraciones de índole económica sobre consideraciones más estrictamente jurídicas. Esta concepción ha sido perfectamente expresada en la reciente sentencia Höfner, [3] en la que se precisa que «en el contexto del Derecho 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». Con base en esta definición, por tanto, se desestimó en el citado asunto el argumento por el que se pretendía excluir la aplicación de las normas

2 — Véase, al respecto, la sentencia de 9 de diciembre de 1965, Hessische Knappschaft (44/65, Rec. pp. 951 y ss., especialmente p. 959); en el mismo sentido, véase también la sentencia de 27 de marzo de 1963, Da Costa en Schaake NV (asuntos acumulados 28/62, 29/62 y 30/62, Rec. pp. 57 y ss., especialmente p. 74).

3 — Sentencia de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979), apartados 21 a 23.

sobre competencia a las actividades de una oficina de empleo por la mera razón de que las ejercía un organismo público.

La citada sentencia representa, por otra parte, el punto de llegada de una jurisprudencia que se caracteriza por el hecho de no conceder importancia a la forma jurídica para decidir la aplicación a una entidad de los artículos 85 a 90 del Tratado. En este sentido, la sentencia de 16 de junio de 1987 dictada en el asunto Comisión/Italia, [4] en la que el Tribunal de Justicia se pronunció respecto al concepto de empresa en el sentido de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, es también significativa. La sentencia, partiendo del reconocimiento de que el Estado puede actuar tanto en el ejercicio de la autoridad pública como en el desarrollo de actividades económicas de carácter industrial o comercial, precisa que debe distinguirse claramente entre la figura del Estado como poder público y la del Estado como propietario. Ahora bien, a efectos de la aplicación de esta Directiva, el Tribunal de Justicia ha considerado irrelevante que el Estado lleve a cabo las citadas actividades económicas mediante una entidad distinta o mediante un órgano que forme parte de la Administración pública; por consiguiente, se ha reconocido la naturaleza de empresa, a causa precisamente de la actividad ejercida, a la Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato italiana, que opera en el sector de los tabacos manufacturados, aunque estuviera integrada, desde el punto de vista jurídico, en la Administración pública nacional.

4 — Asunto 118/85 (Rec. p. 2599), especialmente los apartados 6 a 10.

Siempre a la luz de esta jurisprudencia, me parece que no se puede atribuir una importancia decisiva al carácter de organización internacional de una entidad para excluir la aplicabilidad a la misma de las normas sobre competencia. Con esta afirmación, no se pretende ignorar las diversas concepciones tanto del alcance como del fundamento de la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales, [5] sino que se quiere subrayar la inadecuación de la tesis que atribuye una inmunidad absoluta a dichas organizaciones —aún más amplia que la de los Estados, que ahora se limita generalmente a las manifestaciones típicas del poder público, con exclusión de los actos *jure gestionis* [6]— habida cuenta, por otra parte, de la necesidad de no privar a los particulares de la tutela de situaciones jurídicas subjetivas que puedan ser lesionadas por la actividad de organizaciones internacionales, sobre todo a la vista de la proliferación de las organizaciones internacionales que ejercen actividades de carácter económico. [7]

7. La solución que se acaba de exponer encuentra una confirmación indirecta en la pregunta que el Gobierno francés planteó en la vista, relativa a la importancia de la respuesta del Tribunal de Justicia respecto a la naturaleza de la actividad ejercida por

5 — Véase entre otras, entre las publicaciones más recientes y sobre todo para referencias bibliográficas suplementarias, De Bellis y S.: L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione, Bari 1992.

6 — Debe mencionarse al respecto, para una aplicación de dicha distinción respecto de los países terceros, la Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 1984 relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (IV/26.870 — Importaciones de aluminio de Europa del Este, DO 1985, L 92, p. 1, especialmente el punto 9).

7 — Entre los que han expresado este tipo de preocupaciones, véase Lalive, «L'immunité de juridiction des États et des Organisations internationales», en R.C.A.D.I., 1953, III, pp. 14 y ss., especialmente p. 301; Seidl-Hohenveldern: «L'immunité de juridiction et d'execution des États et des Organisations internationales», en I.H.E.I. Droit International-I, París 1979/1980, pp. 109 y ss., especialmente p. 166.

Eurocontrol y en relación con la posibilidad que tenían los Estados miembros de confiarla a esta misma organización en una fecha posterior a la firma del Tratado de Roma. A este respecto, el problema que se puede plantear es el de la obligación general que tienen los Estados miembros de no adoptar ninguna medida que pueda eliminar el efecto útil de las disposiciones del Tratado, en el caso de autos en materia de competencia. Ahora bien, del mismo modo que no puede admitirse que un Estado miembro se ampare en disposiciones de su ordenamiento jurídico interno para limitar el alcance de las disposiciones de Derecho comunitario, puesto que de este modo se comprometería la unidad y la eficacia de este Derecho, tampoco se puede llegar a un resultado análogo invocando las obligaciones derivadas de un acuerdo internacional; sin perjuicio, evidentemente, de las disposiciones particulares contenidas al respecto en el Tratado de Roma (artículo 234), que sin embargo no son aplicables en este caso. En otras palabras, si los organismos públicos nacionales y los propios Estados, en la medida en que ejercen una actividad económica, tienen la obligación de respetar lo dispuesto en los artículos 85 y siguientes del Tratado, no pueden eludir el cumplimiento de estas normas confiando la ejecución de una actividad de esta naturaleza a una organización internacional.

8. Eurocontrol sostiene, por otra parte, que debería declararse en todo caso la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial, puesto que está viciada de un error sustancial en cuanto a las funciones efectivamente atribuidas a la organización por el régimen del Convenio actualmente en vigor. Además —añade—, Eurocontrol no podría aplicar una sentencia del Tribunal de Justicia, puesto que las posibles modificaciones de la reglamentación que aquélla pudiera exigir deberían ser adoptadas por unanimidad por todos los Estados miembros de la organización: y evidentemente los Estados contratantes no miembros de la Comunidad no estarían vinculados por la sentencia del Tribunal de Justicia.

Estas consideraciones tampoco son estimables. Basta observar al respecto que algunos argumentos, por un lado, inciden más bien en el fondo de la cuestión y, por otro lado, no tienen en cuenta el hecho de que, en el marco del artículo 177 del Tratado, corresponde al Juez nacional valorar en relación con los hechos del asunto si es necesaria una decisión prejudicial para pronunciar su propia sentencia. Por otra parte, la competencia del Tribunal de Justicia no puede descartarse por posibles inexactitudes de la resolución de remisión en la descripción de la situación normativa aplicable en el litigio principal, si del texto de la cuestión formulada por el Juez nacional y del conjunto de los datos proporcionados por este último se pueden deducir con claridad, como sucede en el presente caso, los elementos relativos a la interpretación del Derecho comunitario.

Finalmente, la sentencia del Tribunal de Justicia es un acto jurisdiccional que se inscribe en el marco del procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, que debe atenerse, por tanto, a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia. La sentencia no se dirige a Eurocontrol: sus posibles repercusiones sobre la ejecución de las obligaciones que incumben, con arreglo al Convenio y al Acuerdo multilateral, al Estado al que pertenece el órgano jurisdiccional de remisión se encuentran en un plano completamente distinto del que aquí se trata.

9. Pasando ahora a examinar el fondo de la cuestión planteada al Tribunal de Justicia, de las consideraciones ya desarrolladas acerca de la posibilidad de someter a Eurocontrol a las normas comunitarias sobre competencia resulta que la calificación de una entidad como empresa supone el ejercicio de una actividad de carácter económico que puede ejercerse, al menos en principio, por una empresa privada y con ánimo de lucro.

Por el contrario, es incompatible con dicha calificación el ejercicio de una actividad que implica el ejercicio de prerrogativas del poder público, con la consecuencia de que una entidad que actúa investida de la autoridad pública no está sometida a las normas sobre competencia del Tratado. [8] A este respecto, debe observarse que, aunque el Tribunal de Justicia ha preferido no definir este concepto de modo abstracto, las sentencias que se refieren al mismo, en los distintos campos del Derecho comunitario en los que dicho concepto adquiere relevancia, [9] se mueven en la línea trazada por el Abogado General Sr. Mayras, en las conclusiones presentadas en el asunto Reyners, [10] según el cual «la autoridad pública es aquella que deriva de la soberanía del *imperium* del Estado; implica, para el que la ejerce, la facultad de usar prerrogativas que exceden del Derecho común, privilegios de poder público, poderes coercitivos que se imponen a los ciudadanos» *(traducción provisional)*.

Entre las actividades y funciones de que se trata están comprendidas sin duda las que se refieren a las atribuciones esenciales del poder público en ámbitos como la administración general y fiscal, la justicia, la seguridad y la defensa nacional. Por otra parte, si bien algunas de las funciones relacionadas con el ejercicio de una actividad en cuanto autoridad pública se pueden distinguir del conjunto de actividades ejercidas por una entidad, le siguen siendo aplicables las normas del Tratado en materia de competencia. [11]

10. La determinación del carácter económico de la actividad ejercida por Eurocontrol constituye, por tanto, el problema central del presente asunto.

Ahora bien, aunque el litigio pendiente ante la Cour de cassation de Bélgica se refiere exclusivamente a la actividad de percepción por parte de Eurocontrol de las tarifas de ruta y no a la del control de la navegación aérea de la que se derivan, el alcance general de la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional de remisión conduce a interrogarse sobre la naturaleza de esta última actividad; por otra parte, los elementos que se desprenden de este contexto proporcionan indicaciones útiles para precisar la naturaleza de la actividad de percepción. [12]

8 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, antes citada, especialmente los apartados 6 y 7, y de 4 de mayo de 1988, Bodson (30/87, Rec. p. 2479), especialmente el apartado 18. Este principio, por otra parte, ya podía deducirse de la sentencia de 18 de junio de 1975, IGAV (94/74, Rec. p. 699), especialmente el apartado 35.

9 — Véanse, por ejemplo, en materia de derecho de establecimiento, la sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631); en materia de libre circulación de los trabajadores, las sentencias de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881), de 26 de mayo de 1982, Comisión/Bélgica (149/79 (Rec. p. 1845), de 3 de junio de 1986, Comisión/Francia (307/84, Rec. p. 1725); en materia de IVA, la sentencia de 17 de octubre de 1989, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda y otros (asuntos acumulados 231/87 y 129/88, Rec. p. 3233).

10 — Se trata de la sentencia de 21 de junio de 1974, citada en la nota precedente.

11 — Véase, al respecto, la sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Alemania (107/84, Rec. p. 2655), especialmente los apartados 14 y 15.

12 — Las actividades ejercidas por Eurocontrol para la coordinación de las políticas de los Estados miembros en materia de navegación, cuyo carácter no económico, por otra parte, es indudable, no se tienen en cuenta aquí.

11. En un asunto relativo a la interpretación del Convenio de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, el Tribunal de Justicia excluyó efectivamente la aplicación del concepto de «materia civil y mercantil» a un litigio entre Eurocontrol y una compañía aérea en relación con la percepción de las cantidades debidas por esta última en concepto de tarifas de ruta. [13] En aquella ocasión, por tanto, el Tribunal de Justicia pudo pronunciarse sobre la naturaleza de las actividades ejercidas por Eurocontrol y consideró, en particular, que «si bien determinadas resoluciones judiciales dictadas en los litigios entre la autoridad pública y un particular pueden incluirse en el ámbito de aplicación del Convenio, ello no es así cuando la autoridad pública actúa en ejercicio del poder público; que tal es el supuesto en un litigio que [...] se refiere al cobro de las tarifas debidas por un particular a un organismo público, nacional o internacional, por la utilización de las instalaciones y de los servicios del mismo, especialmente cuando esta utilización es obligatoria y exclusiva» y «con mayor razón es así cuando la cuantía de las tarifas, las modalidades de cálculo y los procedimientos de percepción se determinan de forma unilateral respecto de los usuarios [y que] el organismo ha fijado unilateralmente el lugar de ejecución de la obligación en su sede [...]» *(traducción provisional).*

Aunque esta sentencia ya proporciona algunos elementos importantes a los efectos de que se trata, no es sin embargo decisiva, como subrayó acertadamente la Comisión. En efecto, el carácter obligatorio y exclusivo de la utilización de las instalaciones de un organismo o el establecimiento unilateral de los procedimientos de percepción respecto de los usuarios no son por sí mismos suficientes para excluir el carácter económico de una actividad y su sumisión a las normas sobre competencia; en tal caso, se debería llegar a la conclusión de que tampoco poseen este carácter, por ejemplo, los servicios públicos de telecomunicaciones o de correos. Pero, como se sabe, no es éste el caso. [14]

12. Ahora bien, la actividad de control de la navegación aérea que Eurocontrol ejerce dentro de los límites del espacio aéreo de los países del Benelux y del norte de Alemania, con base en un Acuerdo particular [15] celebrado con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 del Convenio modificado, no implica una transferencia de competencias a la organización internacional por parte de los cuatro Estados signatarios; estos últimos sólo han querido confiar a la organización funciones meramente ejecutivas.

En efecto, con arreglo al artículo 1 de dicho Acuerdo, las partes contratantes conservan las competencias y las obligaciones que les incumben en materia de legislación aeronáutica para la regulación y la organización del espacio aéreo, así como en materia de relaciones con las demás organizaciones internacionales y con los usuarios de los servicios prestados. Los Estados interesados definen, por tanto, el marco general y supervisan continuamente las modalidades de ejecución de las funciones que han delegado.

13 — Sentencia de 14 de octubre de 1976, LTU/Eurocontrol (29/76, Rec. p. 1514), especialmente el apartado 4.

14 — Véanse las sentencias de 20 de marzo de 1985, Italia/Comisión (41/83, Rec. p. 873), y de 11 de julio de 1985, Comisión/Alemania, antes citada.

15 — Se trata del Acuerdo relativo al suministro y la explotación de instalaciones y de los servicios de la circulación aérea por Eurocontrol en el centro de control de Maastricht de 25 de noviembre de 1986.

Por otra parte, las exigencias esenciales a las que responde la actividad de control de la navegación aérea, ejercida por Eurocontrol de un modo y con unos medios que no difieren de los que normalmente aplican los Estados, consisten en garantizar la seguridad tanto de los pasajeros como de las poblaciones establecidas en los territorios sobrevolados, y asegurar, desde esta misma perspectiva, la necesaria coordinación con las necesidades de la defensa nacional. Esta actividad, que está relacionada en distintos aspectos con el ejercicio de la soberanía de los Estados, se traduce por tanto en una verdadera función de policía del espacio aéreo, que sólo puede ser ejercida por una autoridad pública, independientemente de la forma que se haya elegido para su organización y gestión. En efecto, aunque la prestación de los servicios relativos a la navegación aérea se haya confiado a una sociedad de Derecho privado (como en el caso de Alemania) u organizada según las formas típicas del sector privado (como sucede en los Países Bajos, habida cuenta de las funciones confiadas en este caso a Eurocontrol), los Estados de que se trata, tal como se desprende de la investigación realizada por los servicios del Tribunal de Justicia, conservan el control absoluto de la sociedad constituida a tal efecto, quedando absolutamente prohibida la cesión ni siquiera parcial del capital social; o en todo caso con exclusión de la privatización total de las operaciones relacionadas con la seguridad aérea, puesto que su ejecución sigue siendo una función primordial del Estado.

13. En el ejercicio de la actividad de control de la navegación, se confieren además a Eurocontrol prerrogativas que implican el ejercicio del poder público. Tiene en particular la posibilidad de dirigir órdenes a los comandantes de las aeronaves, que implican la correspondiente obligación de obedecer, salvo en caso de fuerza mayor, tales instrucciones, y de comprobar las infracciones a la normativa sobre la navegación aérea.

Ahora bien, aunque es cierto que el ejercicio de funciones que implican el ejercicio de la autoridad pública por parte de una entidad sólo puede evitar la aplicación de las normas sobre competencia al conjunto de las actividades ejercidas por dicha entidad cuando tales funciones constituyen un elemento inseparable del conjunto de la actividad de que se trate, me parece que en el caso de autos los servicios prestados (control radar, informaciones meteorológicas, servicios de alerta) constituyen un todo indisociable.

Por ello, creo poder concluir sobre este punto afirmando que la actividad de control aéreo constituye un monopolio natural en el espacio en el que se ejerce, respecto a la cual una competencia entre dos organismos no sólo es no deseable sino que de hecho tampoco sería posible. Se trata, en un último análisis, de un servicio público que es ajeno a cualquier idea de explotación comercial con fin lucrativo: lo cual no es incompatible, en su caso, y con la misma eficacia, con el propósito de una gestión económica de la actividad de que se trata.

Por otra parte, me parece que la observación, hecha en la vista y que por lo demás no ha sido negada por SAT, de que se asegura igualmente el control a toda aeronave en el espacio aéreo en el que Eurocontrol ejerce

sus competencias, independientemente de que el propietario haya pagado o no las tarifas de ruta, confirma el hecho de que se está en presencia no de un servicio en el sentido económico, prestado con carácter principal a los operadores económicos (las compañías aéreas), sino de un servicio destinado a la colectividad en su conjunto.

14. Por lo que se refiere a la percepción de las tarifas de que se trata, quizá sea suficiente señalar que, una vez determinado el carácter no económico del servicio del que se derivan, debe atribuirse el mismo carácter a la actividad de percepción. Sin embargo, considero conveniente extenderme un poco más para precisar la función que desempeña Eurocontrol al respecto y la naturaleza jurídica de las tarifas de que se trata.

Si, como ya se ha dicho, la fórmula para calcular estas tarifas se establece en el marco de la Comisión permanente de la organización, el importe anual de la tarifa se establece después concretamente por los Estados miembros —incluso en los casos en que estos últimos han confiado a Eurocontrol a nivel ejecutivo la función de asegurar las operaciones relativas al control aéreo— puesto que son ellos quienes establecen uno de los elementos esenciales de la fórmula, es decir, el precio unitario nacional. La diferencia entre los precios aplicados no es, por tanto, el resultado de un comportamiento autónomo de Eurocontrol, sino la consecuencia de las distintas políticas seguidas por los Estados —aunque con base en principios uniformes— en la medida en que algunos de ellos puedan decidir no recuperar la totalidad de los costes soportados por las instalaciones y los servicios mediante las tarifas de que se trata. Estas tarifas constituyen, además, una carga fiscal, puesto que son una forma de contribución pecuniaria a los gastos efectuados por los Estados miembros, que debe el particular por la ventaja que ha recibido como consecuencia de una actividad administrativa ejercida principalmente en interés de la colectividad.

Las partes contratantes, por tanto, han confiado a Eurocontrol la percepción de las tarifas porque, incluso para los usuarios, se gestiona mejor el sistema de forma centralizada de lo que lo sería si tuvieran que pedirse a las compañías aéreas pagos distintos por los vuelos internacionales.

Estas tarifas, una vez deducida una cuota administrativa destinada a cubrir los gastos de percepción, [16] se abonan integralmente a los Estados miembros, incluso por las operaciones efectuadas a partir del centro de Maastricht.

De todo lo anterior resulta claramente que, en la actividad de percepción de las tarifas, Eurocontrol no tiene ninguna posibilidad de tomar decisiones independientes de la voluntad de los Estados contratantes y se limita a establecer para cada vuelo la tarifa efectivamente debida y a percibirla como crédito único de los deudores. En consecuencia, puesto que actúa en calidad de mero perceptor o mandatario de los Estados contratantes, en el ejercicio de esta actividad no puede ser considerada como una empresa en el sentido de las normas comunitarias sobre competencia. [17]

16 — El importe del llamado tipo administrativo — que, por otra parte, es un importe mínimo en relación con el de la tarifa— no ha sido objeto de ninguna oposición en el marco del litigio principal.

17 — Véanse al respecto las sentencias de 27 de marzo de 1974, BRT (127/73, Rec. p. 313), y de 17 de febrero de 1993, Poucet y Pistre (asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Rec. p. I-637).

15. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por la Cour de cassation de Bélgica:

«Un organismo internacional como Eurocontrol, encargado de gestionar el servicio de control de la navegación aérea por cuenta de determinados Estados, así como de percibir las tarifas de ruta, como simple mandatario de los Estados contratantes, no es una empresa en el sentido de los artículos 86 y 90 del Tratado CEE.»