Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 2 de junio de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Transporte aéreo — Reglamento (CE) n.º 549/2004 — Reglamento (CE) n.º 550/2004 — Proveedor de servicios de tránsito aéreo — Decisión de cerrar el espacio aéreo — Ejercicio de competencias de los poderes públicos — Usuario del espacio aéreo — Compañías aéreas — Derecho de recurso contra una decisión de cierre del espacio aéreo — Artículo 58 TFUE — Libre prestación de servicios en materia de transportes — Artículos 16 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad de empresa — Tutela judicial efectiva»

En el asunto C-353/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunal de Empresas de Henao, división de Charleroi, Bélgica), mediante resolución de 23 de julio de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de julio de 2020, en el procedimiento entre

Skeyes

y

Ryanair DAC,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra y M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de octubre de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Skeyes, por los Sres. N. Becker, R. Thüngen y K. De Vulder, avocats;

– en nombre de Ryanair DAC, por el Sr. A. Cassart, la Sra. A.-V. Rensonnet y el Sr. E. Vahida, avocats, y los Sres. S. Rating, abogado y Rechtsanwalt, e I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros;

* Lengua de procedimiento: francés.

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y C. Pochet, y por los Sres. S. Baeyens y P. Cottin, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. L. Delmotte y B. Van Hyfte, advocaten;

– en nombre del Gobierno español, por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y T. Lisiewski y por la Sra. S. Żyrek, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Berghe, T. Franchoo y W. Mölls y por la Sra. B. Sasinowska, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de enero de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (CE) n.º 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (DO 2004, L 96, p. 10), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1070/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009 (DO 2009, L 300, p. 34) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 550/2004»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la empresa pública autónoma Skeyes y la compañía aérea Ryanair DAC, en relación con una resolución de extrema urgencia adoptada por el Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunal de Empresas de Henao, división de Charleroi, Bélgica), por la que se instaba a Skeyes, a raíz de una acción colectiva de su personal, a prestar el servicio del que es proveedor exclusivo para que el tráfico aéreo pudiera desarrollarse con normalidad.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CE) n.º 549/2004

3 A tenor del considerando 3 del Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece el marco para la creación del cielo único europeo («Reglamento Marco») (DO 2004, L 96, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento n.º 1070/2009 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 549/2004»):

«El buen funcionamiento del sistema de transporte aéreo requiere un nivel elevado y coherente de seguridad en los servicios de navegación aérea que permitan una utilización óptima del espacio aéreo europeo, así como un nivel uniforme y elevado de seguridad del tránsito aéreo, de

conformidad con la misión de interés general de los servicios de navegación aérea, incluidas las obligaciones de servicio público. Debe efectuarse, por tanto, de acuerdo con las normas más estrictas de responsabilidad y competencia.»

4 El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«El objetivo de la iniciativa del cielo único europeo consiste en reforzar las actuales normas de seguridad del tránsito aéreo, contribuir al desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo y mejorar el rendimiento global de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea para el tránsito aéreo general en Europa, con el fin de responder a las necesidades de todos los usuarios del espacio aéreo. Este cielo único europeo incluirá una red paneuropea coherente de rutas y sistemas de gestión de red y de gestión del tránsito aéreo basados únicamente en consideraciones de seguridad, eficiencia y de tipo técnico en beneficio de todos los usuarios del espacio aéreo. Para alcanzar este objetivo, el presente Reglamento establece un marco reglamentario armonizado para la creación del cielo único europeo.»

5 A tenor del artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Definiciones», se entenderá por:

«4) *servicios de navegación aérea*: los servicios de tránsito aéreo, los servicios de comunicación, navegación y vigilancia, los servicios meteorológicos destinados a la navegación aérea y los servicios de información aeronáutica;

[…]

8) *usuarios del espacio aéreo*: los operadores de aeronaves operadas como tránsito aéreo general;

[…]».

Reglamento n.º 550/2004

6 A tenor de los considerandos 3 a 5, 10, 13 y 22 del Reglamento n.º 550/2004:

«(3) El Reglamento [n.º 549/2004] […] fija el marco para la creación del cielo único europeo.

(4) A fin de crear el cielo único europeo, deben adoptarse medidas que garanticen la prestación segura y eficaz de servicios de navegación aérea en consonancia con la organización y la utilización del espacio aéreo previstos en el Reglamento (CE) n.º 551/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo (denominado en lo sucesivo, "Reglamento del espacio aéreo") [(DO 2004, L 96, p. 20)]. Es importante organizar de forma armonizada la prestación de dichos servicios para responder adecuadamente a la demanda de los usuarios del espacio aéreo y para regular el tránsito aéreo de modo seguro y eficaz.

(5) La prestación de servicios de tránsito aéreo, tal como se contempla en el presente Reglamento, está relacionada con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos que no son de índole económica y por tanto no justifican la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia.

[…]

(10) Debe establecerse un sistema común de certificación de los servicios de navegación aérea que permita definir los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios de navegación aérea y supervisar regularmente el cumplimiento de estos requisitos, garantizando a la vez la continuidad de la prestación de los servicios.

[…]

(13) La prestación de servicios de comunicación, navegación, y vigilancia, así como de servicios de información aeronáutica, debe organizarse con arreglo a condiciones de mercado, teniendo en cuenta las características especiales de tales servicios y manteniendo un nivel elevado de seguridad.

[…]

(22) Los proveedores de servicios de navegación aérea ofrecen determinadas instalaciones y servicios directamente relacionados con la operación de la aeronave, cuyos costes deben poder recuperar conforme al principio "los usuarios pagan", es decir, que los usuarios del espacio aéreo deben correr con los costes que generan en el punto de utilización o en el lugar más próximo a este.»

7 El artículo 1 de este Reglamento, titulado «Objetivo y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«Dentro del ámbito del Reglamento [n.º 549/2004], el presente Reglamento se refiere a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo. El objetivo del presente Reglamento es establecer requisitos comunes para una prestación segura y eficaz de servicios de navegación aérea en la Comunidad.»

8 El artículo 7 de dicho Reglamento, titulado «Certificación de los proveedores de servicios de navegación aérea», establece:

«1. La prestación de todos los servicios de navegación aérea en la [Unión] estará sujeta a la certificación por los Estados miembros.

[…]

3. Las autoridades nacionales de supervisión expedirán certificados a los proveedores de servicios de navegación aérea si estos cumplen los requisitos comunes que se contemplan en el artículo 6. Los certificados podrán concederse por separado para cada tipo de servicio de navegación aérea definido en el artículo 2 del Reglamento [n.º 549/2004] o para un conjunto de dichos servicios, inclusive cuando un proveedor de servicios de tránsito aéreo, independientemente de su situación jurídica, opera y mantiene sus propios sistemas de comunicación, navegación y vigilancia. Se supervisarán periódicamente los certificados.

4. Los certificados especificarán los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios de navegación aérea, incluido el acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios del espacio aéreo, con especial atención a la seguridad. La certificación únicamente podrá estar sujeta a las condiciones establecidas en el anexo II. Dichas condiciones estarán objetivamente justificadas y serán no discriminatorias, proporcionadas y transparentes.

[…]

7. Las autoridades nacionales de supervisión supervisarán el cumplimiento de los requisitos comunes y de las condiciones vinculadas a los certificados. Los detalles de la supervisión se incluirán en los informes anuales que deberán presentar los Estados miembros de conformidad con el artículo 12, apartado 1, del Reglamento [n.º 549/2004]. Cuando una autoridad nacional de supervisión compruebe que el titular de un certificado ha dejado de satisfacer dichos requisitos y condiciones, adoptará las medidas necesarias asegurando al mismo tiempo la continuidad de los servicios, siempre que ello no comprometa la seguridad. Dichas medidas podrán incluir la retirada del certificado.

[…]»

9 El artículo 8 del mismo Reglamento, titulado «Designación de proveedores de servicios de tránsito aéreo», establece:

«1. Los Estados miembros garantizarán la prestación de servicios de tránsito aéreo en régimen de exclusividad dentro de bloques específicos de espacio aéreo, respecto del espacio aéreo que se encuentre bajo su responsabilidad. Para ello, los Estados miembros designarán un proveedor de servicios de tránsito aéreo que esté en posesión de un certificado válido en la [Unión].

2. Por lo que se refiere a la prestación de servicios transfronterizos, los Estados miembros velarán por que el cumplimiento del presente artículo y del artículo 10, apartado 3, no se vea obstaculizado por su sistema jurídico nacional al exigirse que los proveedores de servicios de tránsito aéreo presten sus servicios en el espacio aéreo que está bajo la responsabilidad de dicho Estado miembro:

a) sean propiedad, directamente o a través de una participación mayoritaria, de dicho Estado miembro o de sus ciudadanos;

b) tengan su principal lugar de actividad o su sede en el territorio de dicho Estado miembro, o

c) usen exclusivamente instalaciones en dicho Estado miembro.

3. Los Estados miembros definirán los derechos y las obligaciones de los proveedores de servicios de tránsito aéreo designados. Estas obligaciones podrán incluir las condiciones de puesta a disposición a tiempo de la información pertinente necesaria para identificar todos los movimientos de aeronaves en el espacio aéreo bajo su responsabilidad.

4. Los Estados miembros podrán elegir discrecionalmente un proveedor de servicios de tránsito aéreo, siempre que este último cumpla los requisitos y las condiciones enunciados en los artículos 6 y 7.

5. Por lo que respecta a los bloques funcionales de espacio aéreo establecidos de conformidad con el artículo 9 *bis* que se extienden por el espacio aéreo que se halla bajo la responsabilidad de más de un Estado miembro, los Estados miembros implicados designarán conjuntamente, de conformidad con el apartado 1 del presente artículo, uno o varios proveedores de servicios de tránsito aéreo al menos un mes antes del establecimiento del bloque de espacio aéreo.

6. Los Estados miembros informarán sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros de toda decisión adoptada en el marco del presente artículo en relación a la designación de

proveedores de servicios de tránsito aéreo respecto del espacio aéreo que se halla bajo su responsabilidad.»

10 A tenor del artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 550/2004:

«El sistema de tarificación estará basado en la contabilización de los costes de los servicios de navegación aérea incurridos por los proveedores de servicios en beneficio de los usuarios del espacio aéreo. El sistema asignará los costes entre las categorías de usuarios.»

Reglamento (CE) n.º 1008/2008

11 El artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO 2008, L 293, p. 3), que lleva por título «Definiciones», establece:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

14) "derecho de tráfico": el derecho a explotar un servicio aéreo entre dos aeropuertos [de la Unión];

[…]».

12 El artículo 15, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«Las compañías aéreas [de la Unión] tendrán derecho a realizar servicios aéreos [dentro de la Unión].»

13 El artículo 19, apartado 1, del citado Reglamento enuncia:

«El ejercicio de los derechos de tráfico estará sujeto a las normas [de la Unión], nacionales, regionales o locales publicadas relativas a la seguridad, intrínseca o extrínseca, la protección del medio ambiente y la asignación de franjas horarias.»

Derecho belga

14 El artículo 1, apartados 1 y 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Ley de 21 de marzo de 1991, de Reforma de Determinadas Empresas Públicas Económicas) (*Moniteur belge* de 27 de marzo de 1991, p. 6155), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Empresas Públicas»), establece:

«1. Todos los organismos de interés público que precisen disponer de autonomía de gestión en un sector industrial o comercial determinado podrán, tras la adaptación legal de su estatuto orgánico a las disposiciones del presente título, obtener tal autonomía mediante la celebración de un contrato de gestión con el Estado conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

[…]

4. Las empresas públicas autónomas engloban los siguientes organismos:

[…]

4) Skeyes».

15 El artículo 170 de la Ley de Empresas Públicas dispone lo siguiente:

«Skeyes tiene por objeto:

1.º garantizar la seguridad de la navegación aérea en los espacios aéreos cuya responsabilidad incumbe al Estado belga en virtud del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944, en particular su anexo 2, aprobado por la Ley de 30 de abril de 1947, o de cualquier otro acuerdo internacional;

2.º garantizar, en el aeropuerto de Bruselas-Nacional, el control de los movimientos de las aeronaves en las fases de aproximación, aterrizaje, despegue y en las pistas y pistas de rodaje y el estacionamiento de las aeronaves en las plataformas, y seguir garantizando la seguridad del tránsito aéreo en los aeropuertos y aeródromos públicos regionales, de conformidad con el acuerdo de cooperación celebrado el 30 de noviembre de 1989 con las regiones;

3.º proporcionar a los servicios de policía e inspección aeronáutica y aeroportuaria información sobre las aeronaves, su pilotaje, movimientos y efectos observables;

4.º proporcionar información meteorológica para la navegación aérea, así como servicios de telecomunicaciones u otros servicios relacionados con las actividades mencionadas en los puntos 1 y 2.»

16 El artículo 171 de la Ley de Empresas Públicas dispone lo siguiente:

«Las actividades previstas en el artículo 170, puntos 1 a 3, constituyen obligaciones de servicio público.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 Con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004, Skeyes fue designada por el Reino de Bélgica como proveedor de servicios de tránsito aéreo en el espacio aéreo bajo la responsabilidad de dicho Estado miembro (en lo sucesivo, «espacio aéreo belga»). Su misión consiste, en particular, en garantizar la seguridad de la navegación aérea en el espacio aéreo belga. En este contexto, se autoriza a Skeyes a adoptar medidas denominadas de «*zero rate*», que impliquen que no se permita ningún despegue, aterrizaje o tránsito en el espacio aéreo belga o en determinados sectores de dicho espacio.

18 A raíz de las acciones colectivas de varios controladores aéreos, Skeyes se vio obligada a cerrar el espacio aéreo belga en más de una ocasión en el período comprendido entre febrero y mayo de 2019 debido a la falta de personal disponible.

19 El 16 de mayo de 2019, tras la decisión de Skeyes de cerrar el espacio aéreo belga debido a una huelga de los controladores aéreos, Ryanair, que opera desde aeropuertos situados en Bélgica, presentó ante el Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunal de

Empresas de Henao, división de Charleroi), que es el órgano jurisdiccional remitente, una solicitud de extrema urgencia con objeto de que se ordenara a Skeyes que asegurara una operación normal del tránsito aéreo.

20 Dicho órgano jurisdiccional estimó la solicitud de Ryanair mediante auto del mismo día, con una multa coercitiva de 250 000 euros por cada hora que el espacio aéreo belga permaneciera cerrado como consecuencia de la huelga de los controladores aéreos. Los efectos de este auto se limitaban al período comprendido entre el 16 y el 24 de mayo de 2019.

21 Ryanair recibió dicho auto el 16 de mayo de 2019, después de que se volviera a abrir el espacio aéreo belga. Al no registrarse ningún otro cierre hasta el 24 de mayo de 2019, dicha orden dejó de producir efectos jurídicos sin que se llegara a aplicar la multa coercitiva.

22 El 21 de junio de 2019, Skeyes formuló ante el órgano jurisdiccional remitente oposición de tercero contra el auto de 16 de mayo de 2019. Sostuvo, con carácter principal, que el órgano jurisdiccional remitente no era competente para conocer de la solicitud relativa a su función de controlador del espacio aéreo belga. En su opinión, Ryanair no es, en efecto, titular de ningún derecho subjetivo que le permita ejercitar tal pretensión, ya que Skeyes es la única competente para regular el espacio aéreo belga. Con carácter subsidiario, considera que, en su condición de sociedad de Derecho público, no puede estar sujeta a la competencia del órgano jurisdiccional remitente, que es un tribunal civil.

23 El órgano jurisdiccional remitente opina que la pretensión de Ryanair se basaba en la existencia de derechos subjetivos, como su derecho a no verse obstaculizada de manera desproporcionada en el ejercicio de su actividad económica de compañía aérea, su derecho a ejercitar una acción de indemnización de daños y perjuicios contra Skeyes y su derecho a solicitar que se prohibiera a esta última, so pena de multa coercitiva, cerrar de nuevo el espacio aéreo.

24 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si, a pesar de la facultad discrecional que corresponde a Skeyes para decidir sobre la oportunidad de cerrar el espacio aéreo belga, las compañías aéreas, como Ryanair, deben disponer, en virtud del Reglamento n.º 550/2004, de tutela judicial efectiva que les permita garantizar la protección de sus derechos en caso de incumplimiento por parte de Skeyes.

25 En estas circunstancias, el Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunal de Empresas de Henao, división de Charleroi), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el Reglamento n.º 550/2004, y en particular su artículo 8, en el sentido de que autoriza a los Estados miembros a sustraer del control de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de que se trate los supuestos incumplimientos de la obligación de prestación de servicios por el proveedor de servicios de tráfico aéreo, o deben interpretarse las disposiciones del [Reglamento n.º 550/2004] en el sentido de que obligan a los Estados miembros a disponer un recurso eficaz contra los supuestos incumplimientos, habida cuenta de la naturaleza de los servicios prestados?

2) En la medida en que el Reglamento n.º 550/2004 establece que "la prestación de servicios de tránsito aéreo, tal como se contempla en el presente Reglamento, está relacionada con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos que no son de índole económica y por tanto no justifican la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia",

¿debe interpretarse que no solo excluye las normas de competencia propiamente dichas, sino también todas las demás normas aplicables a las empresas públicas activas en un mercado de bienes y servicios que produzcan un efecto indirecto sobre la competencia, como las que prohíben los obstáculos a la libertad de empresa y a la prestación de servicios?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

26 El Gobierno belga considera que las dos cuestiones prejudiciales son inadmisibles.

27 En cuanto a la primera cuestión prejudicial, sostiene que el órgano jurisdiccional remitente se limitó a reproducir la posición de Skeyes, sin precisar el marco jurídico nacional pertinente ni explicar la utilidad de esta cuestión para la solución del litigio. Por lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial, aduce que esta está redactada en términos demasiado generales para permitir a las partes y a los interesados formular observaciones escritas y no respeta, en particular, las exigencias del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

28 A este respecto debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia únicamente tiene la posibilidad de negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional a efectos del artículo 267 TFUE cuando no se cumple con lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial o cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma de la Unión, solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, no guardan relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética (sentencia de 25 de marzo de 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, apartado 48 y jurisprudencia citada).

29 En el caso de autos, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial y, en particular, de las consideraciones relativas a la exposición de la jurisprudencia nacional sobre la competencia de los tribunales civiles, se desprende inequívocamente que la respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas es necesaria para permitirle pronunciarse sobre el litigio del que conoce. En particular, estas cuestiones deben permitirle, por una parte, pronunciarse sobre su propia competencia en relación con las atribuciones de Skeyes con arreglo al Reglamento n.º 550/2004 y, por otra parte, determinar si una compañía aérea puede invocar la libertad de empresa o la libre prestación de servicios contra una decisión adoptada por Skeyes en el marco de sus prerrogativas de servicio público.

30 De cuanto antecede se desprende que procede admitir las cuestiones prejudiciales.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

31 Procede señalar que el Reglamento n.º 550/2004, al que se refieren las cuestiones prejudiciales, se inscribe, de conformidad con los considerandos 3 y 4, y con el artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento, en el contexto de las disposiciones del Reglamento n.º 549/2004, que establece el marco para la creación del cielo único europeo.

32 De conformidad con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 549/2004, el objetivo del cielo único europeo consiste en reforzar las actuales normas de seguridad del tránsito aéreo, contribuir al desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo y mejorar el rendimiento global de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea para el tránsito aéreo general en Europa, con el fin de responder a las necesidades de todos los usuarios del espacio aéreo. Estos usuarios se definen en el artículo 2, punto 8, de dicho Reglamento como operadores de aeronaves operadas como tránsito aéreo general.

33 Por lo tanto, de las disposiciones mencionadas en el apartado anterior se desprende que las compañías aéreas, en su condición de operadores de aeronaves, son usuarios del espacio aéreo.

34 Procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente teniendo en cuenta estas consideraciones.

Primera cuestión prejudicial

35 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004 debe interpretarse en el sentido de que confiere a los usuarios del espacio aéreo, como las compañías aéreas, la tutela judicial efectiva, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contra el proveedor de servicios de tránsito aéreo con el fin de someter al control jurisdiccional los supuestos incumplimientos de la obligación de prestar servicios que incumbe a este último en el ejercicio de sus prerrogativas de servicio público.

36 Para responder a esta cuestión prejudicial, procede señalar que, a tenor del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 550/2004, los Estados miembros garantizarán la prestación de servicios de tránsito aéreo en régimen de exclusividad dentro de bloques específicos de espacio aéreo, respecto del espacio aéreo que se encuentre bajo su responsabilidad y que, para ello, designarán un proveedor de servicios de tránsito aéreo que esté en posesión de un certificado válido en la Unión. El artículo 8, apartado 3, de este Reglamento precisa expresamente que los Estados miembros definirán los derechos y las obligaciones de los proveedores de servicios designados.

37 Por otra parte, este Reglamento no contiene ninguna disposición particular que tenga por objeto conceder a los usuarios del espacio aéreo el derecho a la tutela judicial efectiva respecto de las decisiones de dicho proveedor.

38 En estas circunstancias, para determinar si, pese al silencio del artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004 a este respecto, dichos usuarios disponen, no obstante, de tal tutela judicial, procede tener en cuenta no solo el tenor de esta disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

39 En efecto, tanto del contexto del artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004 como del objetivo de este se desprende que los usuarios del espacio aéreo, como las compañías aéreas, son titulares de determinados derechos que pueden verse afectados por el cierre de dicho espacio.

40 En primer lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inserta el artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004, es preciso señalar, en primer término, que el artículo 7, apartado 3, de dicho Reglamento establece que las autoridades nacionales de supervisión podrán expedir los certificados necesarios para la prestación de los servicios de navegación aérea a los proveedores de servicios de navegación aérea para cada tipo de servicio definido en el artículo 2 del Reglamento n.º 549/2004 o para un conjunto de servicios.

41 Con arreglo al punto 4 de esta última disposición, estos servicios incluyen, además de los servicios de tránsito aéreo, los servicios de comunicación, navegación y vigilancia, los servicios meteorológicos destinados a la navegación aérea y los servicios de información aeronáutica. Por otra parte, del considerando 3 del Reglamento n.º 549/2004 se desprende que estos servicios forman parte de una misión de interés general que incluye obligaciones de servicio público.

42 En segundo término, el artículo 7, apartado 4, del Reglamento n.º 550/2004 exige que los usuarios del espacio aéreo puedan acceder a dichos servicios de manera no discriminatoria. Además, son estos usuarios quienes, con arreglo al artículo 15 de dicho Reglamento, en relación con su considerando 22, deben soportar los costes de los servicios de navegación aérea prestados en su beneficio o directamente relacionados con la explotación de aeronaves.

43 Así, del contexto en el que se inscribe el artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004 se desprende que las obligaciones del proveedor de servicios de tráfico aéreo designado sobre la base de esta disposición se corresponden con los servicios que pueden ser necesarios para la actividad económica de los usuarios del espacio aéreo.

44 En segundo lugar, por lo que respecta a los objetivos del Reglamento n.º 550/2004, del considerando 10 y de los artículos 1, apartado 1, y 7, apartados 1 y 7, de dicho Reglamento resulta que este tiene por objeto garantizar la continuidad de la prestación de todos los servicios de navegación aérea en el cielo único europeo.

45 De ello se deduce que, habida cuenta del contexto en el que se inscribe el artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004 y del objetivo perseguido por ese Reglamento, las obligaciones contempladas en el artículo 8 de dicho Reglamento, en relación con el artículo 2, punto 4, del Reglamento n.º 549/2004, constituyen servicios prestados en interés de los usuarios del espacio aéreo y pueden, por tanto, conferirles derechos que podrían verse afectados por el cierre del espacio aéreo.

46 No obstante, si bien los usuarios del espacio aéreo, como las compañías aéreas, disponen de los derechos conferidos por el Derecho derivado de la Unión aplicable, también están sujetos a las normas del Derecho de la Unión relativas a la seguridad, como demuestran, por una parte, el considerando 3 del Reglamento n.º 549/2004 y, por otra parte, el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 1008/2008. Como subraya el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, el objetivo de seguridad aérea es el eje fundamental de los Reglamentos n.ºs 549/2004 y 550/2004. Forma parte del contexto en el que un proveedor de servicios de tráfico aéreo adopta una decisión de cierre del espacio aéreo.

47 Además, como también ha señalado el Abogado General en el punto 38 de sus conclusiones, estos usuarios gozan también de los derechos y libertades que confiere el Derecho primario de la Unión, entre ellos la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

48 En efecto, el artículo 16 de la Carta consagra la libertad de empresa y su reconocimiento de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales. La protección conferida por ese artículo implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia [véanse, en ese sentido, las sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartados 41 y 42, y de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartados 55 y 56].

49 De ello resulta que un usuario del espacio aéreo, como Ryanair, es titular de determinados derechos en virtud del artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004, en relación con el artículo 2, punto 4, del Reglamento n.º 549/2004, y debe considerarse que esos derechos pueden verse lesionados por una decisión de cierre del espacio aéreo adoptada por un proveedor de servicios de tránsito aéreo.

50 Pues bien, por lo que respecta a los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión, el artículo 47 de la Carta establece, en su párrafo primero, que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en dicho artículo.

51 A este derecho corresponde la obligación que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impone a los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión [sentencias de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 44, y de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal), C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795, apartado 47].

52 Dicho esto, a falta de normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, en virtud del principio de autonomía procesal, configurar la regulación procesal de esas vías de recurso, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable en las situaciones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión que en situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, apartado 58).

53 Además, dado que el procedimiento principal se inscribe en el marco de una solicitud de extrema urgencia, procede recordar igualmente que el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para adoptar medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho de la Unión (sentencias de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 67, y de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 297).

54 Dado que en el presente asunto solo se trata del principio de efectividad, procede señalar que el Derecho de la Unión no tiene por efecto obligar a los Estados miembros a crear vías de recurso distintas de las existentes en el Derecho interno, a menos, no obstante, que del sistema del ordenamiento jurídico nacional en cuestión se desprenda que no existe ninguna vía de recurso judicial que permita, siquiera sea por vía incidental, garantizar el respeto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, o de que la única vía de los justiciables para acceder a un juez sea infringir el Derecho (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, apartado 62).

55 Por lo que respecta al litigio principal, de la resolución de remisión se desprende que existe una dualidad en cuanto a la competencia de los órganos jurisdiccionales civiles y del Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica). A este respecto, con arreglo al Derecho de la Unión, el Estado miembro de que se trate puede optar por atribuir a un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo la competencia para pronunciarse sobre un litigio o atribuir dicha competencia a los tribunales civiles, o incluso a ambos, según las reglas de reparto de competencias que determine, siempre que dichas reglas no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.

56 Por el contrario, aunque la facultad discrecional de que dispone, en su caso, una autoridad administrativa o una empresa pública autónoma, como Skeyes, en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público puede tenerse en cuenta para determinar el alcance del control jurisdiccional (véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Association of Independent Meat Suppliers y Cleveland meat company, C-579/19, EU:C:2021:665, apartados 78 y 79), tal facultad no puede suponer la incompetencia del juez que puede garantizar el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión y la efectividad del recurso.

57 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004, en relación con el artículo 2, punto 4, del Reglamento n.º 549/2004 y a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que confiere a los usuarios del espacio aéreo, como las compañías aéreas, la tutela judicial efectiva, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contra el proveedor de servicios de tránsito aéreo con el fin de someter al control jurisdiccional los supuestos incumplimientos de la obligación de prestación de servicios que incumbe a este último.

Segunda cuestión prejudicial

58 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 550/2004, en relación con su considerando 5, así como con el artículo 58 TFUE, apartado 1, y el artículo 16 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que excluye la aplicación de las normas sobre competencia previstas en el Tratado FUE a las prestaciones de servicios de navegación aérea relacionadas con el ejercicio de competencias de los poderes públicos, como las previstas por dicho Reglamento, y también la aplicación de las normas relativas a los derechos y libertades de los usuarios del espacio aéreo, como la libre prestación de servicios y la libertad de empresa.

59 Con arreglo al considerando 5 del Reglamento n.º 550/2004, la prestación de servicios de tránsito aéreo, tal como se contempla en ese Reglamento, está relacionada con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos que no son de índole económica y por tanto no justifican la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia.

60 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que el preámbulo de un acto de la Unión puede precisar el contenido de las disposiciones de ese acto pero que no tiene un valor jurídico vinculante. Por lo tanto, no puede ser invocado ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartados 75 y 76).

61 Pues bien, en el Reglamento n.º 550/2004 no existe ninguna disposición que concrete la esencia del considerando 5 de ese Reglamento.

62 A continuación, aunque ese considerando refleja, en esencia, una jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la prestación de servicios de navegación aérea, al vincularse al ejercicio de las competencias de los poderes públicos, no reviste un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre competencia del Tratado FUE (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de enero de 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, apartado 30, y de 26 de marzo de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comisión, C-113/07 P, EU:C:2009:191, apartado 71), el considerando 13 de ese Reglamento señala, por el contrario, que la prestación de servicios de comunicación, navegación y vigilancia, así como de servicios de información aeronáutica, debe organizarse con arreglo a condiciones de mercado.

63 Por último, si bien la prestación de servicios de navegación aérea está vinculada al ejercicio de las competencias de los poderes públicos, lo que autoriza a los Estados miembros a designar, sobre la base del artículo 8 del Reglamento n.º 550/2004, a un proveedor de servicios de tránsito aéreo al margen de las normas sobre competencia, ello no significa que los usuarios del espacio aéreo se vean privados, al mismo tiempo, del disfrute de los derechos y libertades reconocidos por el Derecho de la Unión, como la libre prestación de servicios en materia de transportes contemplada en el artículo 58 TFUE, apartado 1.

64 Además, como se ha indicado en los apartados 47 y 48 de la presente sentencia, las compañías aéreas también gozan de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta y reconocida de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

65 No obstante, procede recordar que la libertad de empresa no constituye una prerrogativa absoluta. Puede quedar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general [véanse, en ese sentido, las sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartados 45 y 46; de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 83, y de 24 de septiembre de 2020, YS (Pensiones de empleo del personal directivo), C-223/19, EU:C:2020:753, apartado 88].

66 Por otra parte, el artículo 52, apartado 1, de la Carta autoriza que se introduzcan limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades consagrados por esta, como la libertad de empresa, siempre que tales limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de esos derechos y libertades y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás [sentencia de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 86, y de 24 de septiembre de 2020, YS (Pensiones de empleo del personal directivo), C-223/19, EU:C:2020:753, apartado 88].

67 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en su caso, si se cumplen estos requisitos. No obstante, cabe recordar a este respecto, como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, que el ejercicio del derecho de los usuarios del espacio aéreo, como las compañías aéreas, a explotar servicios aéreos en la Unión está supeditado a los imperativos de seguridad. Además, el Tribunal de Justicia ya ha confirmado que el objetivo que persigue el establecimiento y el mantenimiento de un nivel elevado y uniforme de seguridad en la aviación civil en Europa era un objetivo de interés general (véase, en ese sentido, la sentencia de 5 de julio de 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, apartado 43).

68 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 550/2004, en relación con su considerando 5, así como con el artículo 58 TFUE, apartado 1, y el artículo 16 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que excluye la aplicación de las normas sobre competencia previstas en el Tratado FUE a las prestaciones de servicios de navegación aérea relacionadas con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos previstas por dicho Reglamento, pero que no excluye la aplicación de las normas del Tratado FUE y de la Carta relativas a los derechos y libertades de los usuarios del espacio aéreo, como las relativas a la libre prestación de servicios en materia de transportes y a la libertad de empresa.

Costas

69 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) **El artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1070/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, en relación con el artículo 2, punto 4, del Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece el marco para la creación del cielo único europeo («Reglamento Marco»), en su versión modificada por el Reglamento n.º 1070/2009, y a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que confiere a los usuarios del espacio aéreo, como las compañías aéreas, la tutela judicial efectiva, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contra el proveedor de servicios de tránsito aéreo con el fin de someter al control jurisdiccional los supuestos incumplimientos de la obligación de prestación de servicios que incumbe a este último.**

2) **El Reglamento n.º 550/2004, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1070/2009, en relación con su considerando 5, así como con el artículo 58 TFUE, apartado 1, y el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales, debe interpretarse en el sentido de que excluye la aplicación de las normas sobre competencia previstas en el Tratado FUE a las prestaciones de servicios de navegación aérea relacionadas con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos previstas por dicho Reglamento, pero que no**

excluye la aplicación de las normas del Tratado FUE y de la Carta relativas a los derechos y libertades de los usuarios del espacio aéreo, como las relativas a la libre prestación de servicios en materia de transportes y a la libertad de empresa.

Firmas