Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILO JÄÄSKINEN
presentadas el 13 de septiembre de 2012 [1]

Asunto C-547/10 P

Confederación Suiza
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Recurso de anulación — Confederación Suiza — Admisibilidad — Legitimación — Examen de oficio — Acuerdo CE-Suiza sobre el transporte aéreo — Objetivos de este Acuerdo — Intercambio de derechos de tráfico — Reglamento (CEE) nº 2408/92 — Acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas aéreas intracomunitarias — Artículos 8 y 9 — Ámbito de aplicación — Facultades de control de la Comisión — Ejercicio de los derechos de tráfico — Decisión 2004/12/CE — Medidas alemanas relacionadas con las operaciones de aproximación al aeropuerto de Zúrich — Principios inherentes a la libre prestación de servicios — Principio de no discriminación — Proporcionalidad»

I. Introducción

1. La Confederación Suiza solicita en su recurso de casación la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 9 de septiembre de 2010, Suiza/Comisión [2] (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»). El Tribunal General desestimó el recurso en el que la Confederación Suiza solicitaba la anulación de la Decisión 2004/12/CE [3] de la Comisión, respecto de un procedimiento relativo a la aplicación de la primera frase del apartado 2 del artículo 18 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo [4] (en lo sucesivo, «Acuerdo sobre el transporte aéreo») y del Reglamento (CEE) nº 2408/92. [5] En dicha Decisión, la Comisión Europea había considerado que la República Federal de Alemania podía seguir aplicando las medidas nacionales objeto de la Decisión de que se trata, destinadas a establecer los procedimientos de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de Zúrich (Suiza).

1 — Lengua original: francés.

2 — Asunto T-319/05, Rec. p. II-4265.

3 — Decisión de 5 de diciembre de 2003 (Asunto TREN/AMA/11/03 – Medidas alemanas relacionadas con las operaciones de aproximación al aeropuerto de Zúrich) (DO 2004, L 4, p. 13; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

4 — El Acuerdo fue firmado el 21 de junio de 1999 en Luxemburgo y aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 2002/309/CE Euratom del Consejo y de la Comisión respecto al Acuerdo de cooperación científica y tecnológica, de 4 de abril de 2002, sobre la celebración de siete Acuerdos con la Confederación Suiza (DO L 114, p. 1). Los siete Acuerdos versan sobre la libre circulación de personas, el transporte aéreo, el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera, el comercio de productos agrícolas, el reconocimiento mutuo en materia de evaluación de la conformidad, determinados aspectos de la contratación pública y la cooperación científica y tecnológica.

5 — Reglamento del Consejo de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240, p. 8; en lo sucesivo «Reglamento de acceso a las rutas aéreas»).

2. Este asunto presenta un carácter novedoso en varios aspectos. Por una parte, es el primer recurso de anulación interpuesto por la Confederación Suiza ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea. El presente asunto ofrece por tanto al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión de si los Estados terceros que mantienen una relación jurídica especial con la Unión Europea pueden interponer recursos de anulación ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea y, en caso afirmativo, con qué requisitos. Se trata de una cuestión que no ha sido respondida en el presente asunto, puesto que ni el Tribunal de Justicia [6] ni el Tribunal General han tomado postura sobre el estatuto procesal de la Confederación Suiza.

3. Por otra parte, este asunto ofrece al Tribunal de Justicia la posibilidad de interpretar las disposiciones del Acuerdo sobre el transporte aéreo y las del Reglamento de acceso a las rutas aéreas y de pronunciarse sobre la articulación entre estos dos instrumentos jurídicos. En efecto, las cuestiones planteadas por el recurso de casación de la Confederación Suiza se refieren, en sustancia, a los ámbitos de aplicación respectivos de los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas y a las facultades de control que dicho Reglamento confiere a la Comisión. Así pues, el presente asunto permite también que el Tribunal de Justicia interprete las normas sustantivas establecidas en esos preceptos en relación con los principios de libre prestación de servicios, de no discriminación y de proporcionalidad, en el marco concreto del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

II. Marco jurídico

A. *Acuerdo sobre el transporte aéreo*

4. El artículo 1 del Acuerdo sobre el transporte aéreo es del siguiente tenor:

«1. Por el presente Acuerdo se establecen normas aplicables a las Partes Contratantes en materia de aviación civil. Tales disposiciones se aplicarán sin perjuicio de las normas establecidas en el Tratado CE […] y, de toda la legislación comunitaria pertinente enumerada en el Anexo del presente Acuerdo.

2. A tal fin, las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo, así como en los reglamentos y directivas que se citan en el Anexo del mismo, serán aplicables en las condiciones que seguidamente se indican. En la medida en que las mismas sean sustancialmente idénticas a las correspondientes normas del Tratado CE y a los actos adoptados para la aplicación del mismo, dichas disposiciones se interpretarán, en cuanto a su ejecución y aplicación, con arreglo a las sentencias y decisiones pertinentes del Tribunal de Justicia y de la Comisión […] emitidas con anterioridad a la fecha de la firma del presente Acuerdo. Se comunicarán a Suiza las sentencias y decisiones emitidas con posterioridad a la fecha de la firma del Acuerdo. A petición de una de las Partes Contratantes, el Comité mixto determinará las implicaciones [de] dichas sentencias y decisiones posteriores, con objeto de garantizar el correcto funcionamiento del presente Acuerdo.»

5. El artículo 2 del citado Acuerdo estipula que las disposiciones del Acuerdo y de su Anexo se aplicarán en la medida en que las mismas se refieran al transporte aéreo o a cuestiones directamente relacionadas con el mismo, según lo establecido en el Anexo del Acuerdo.

6. Conforme al artículo 3, queda prohibida toda discriminación por razones de nacionalidad en el contexto de dicho Acuerdo.

7. El artículo 15, apartado 1, del mencionado Acuerdo dispone que, sin perjuicio de las disposiciones del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, se otorgarán derechos de tráfico entre cualquier punto en Suiza y cualquier punto en la Comunidad a las compañías aéreas comunitarias y suizas.

6 — Auto de 14 de julio de 2005, Suiza/Comisión (C-70/04), por el que se remitió el asunto al Tribunal General.

8. El artículo 18, apartado 2, de dicho Acuerdo estipula lo siguiente:

«En aquellos casos en que puedan verse afectados los servicios aéreos que deban autorizarse con arreglo a lo dispuesto en el capítulo 3, las instituciones comunitarias dispondrán de los poderes que les han sido conferidos en virtud de las disposiciones de los reglamentos y directivas cuya aplicación se confirma explícitamente en el Anexo. […]»

9. Según el artículo 19, apartado 2, del referido Acuerdo, siempre que las instituciones comunitarias actúen en virtud de los poderes que les confiere el Acuerdo sobre cuestiones de interés para la Confederación Suiza y que conciernan a autoridades o empresas suizas, las autoridades suizas serán plenamente informadas y tendrán la oportunidad de presentar observaciones antes de que se adopte una decisión final.

10. En virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre el transporte aéreo, todas las cuestiones relativas a la validez de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias en virtud de las competencias que les confiere el Acuerdo serán competencia exclusiva del Tribunal de Justicia.

11. Según el Anexo de dicho Acuerdo, siempre que los actos que en él se enumeran contengan referencias a los Estados miembros de la Comunidad Europea, o a la exigencia de un vínculo con éstos, se entenderá, a efectos del Acuerdo, que tales referencias se aplican igualmente a la Confederación Suiza o a la exigencia de un vínculo con ésta. Dicho Anexo menciona, entre otros, el Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

B. *Reglamento de acceso a las rutas aéreas*

12. El artículo 2, letra f), del Reglamento de acceso a las rutas aéreas define el derecho de tráfico, a efectos de dicho Reglamento, como «el derecho de una compañía aérea a transportar pasajeros, carga y/o correo en un servicio aéreo entre dos aeropuertos comunitarios».

13. El artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento, el Estado o Estados miembros interesados autorizarán a las compañías aéreas comunitarias el ejercicio de derechos de tráfico en las rutas intracomunitarias.»

14. A tenor del artículo 8 de dicho Reglamento:

«[…]

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

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

[…]»

15. El artículo 9 del Reglamento establece lo siguiente:

«1. Cuando existan problemas graves de congestión y/o medioambientales, el Estado miembro responsable, con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo, podrá imponer condiciones y limitar o denegar el ejercicio de los derechos de tráfico, en particular cuando otras modalidades de transporte puedan ofrecer un nivel de servicio satisfactorio.

2. Las medidas que adopte un Estado miembro de conformidad con el apartado 1:

— no serán discriminatorias por motivos de nacionalidad o identidad de compañías aéreas,

[…]

— no serán más restrictivas de lo que exija la solución de los problemas.

3. Si un Estado miembro considera que es necesario adoptar medidas con arreglo al apartado 1, informará a los otros Estados miembros y a la Comisión con una antelación mínima de tres meses sobre la fecha prevista de entrada en vigor de dichas medidas, suministrando los adecuados justificantes de las medidas. […]

4. A petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, la Comisión examinará las medidas contempladas en el apartado 1. […]

[…]»

III. Antecedentes del litigio

16. El aeropuerto de Zúrich está ubicado en Kloten, al nordeste de la ciudad de Zúrich y a unos 15 km al sudeste de la frontera entre Suiza y Alemania. Habida cuenta de la proximidad con la frontera alemana, todos los vuelos que aterrizan en Zúrich procedentes del norte o del noroeste deben utilizar el espacio aéreo alemán en el aterrizaje.

17. Inicialmente, el uso del espacio aéreo alemán para las operaciones de aproximación y salida del aeropuerto de Zúrich se regía por un acuerdo bilateral de 17 de septiembre de 1984 entre la Confederación Suiza y la República Federal de Alemania. Sin embargo, debido a los problemas de aplicación de dicho acuerdo, Alemania lo denunció el 22 de marzo de 2000, con efectos a 31 de mayo de 2001. Estos dos países suscribieron un nuevo acuerdo el 18 de octubre de 2001, que aún no ha sido ratificado.

18. El 15 de enero de 2003, la Autoridad Federal Alemana de Aviación publicó la norma 213 para la aplicación de las normas de tráfico aéreo alemanas por las que se establecen los procedimientos de aterrizajes y despegues por instrumentos en el aeropuerto de Zúrich (en lo sucesivo, «norma de aplicación»). Dicha norma establecía una serie de limitaciones para las operaciones de aproximación al aeropuerto de Zúrich a partir del 18 de enero de 2003. El 4 de abril de 2003, la Autoridad Federal Alemana publicó la primera norma modificadora de la norma de aplicación, modificación que entró en vigor el 17 de abril de 2003.

19. Las medidas establecidas por la República Federal de Alemania tenían esencialmente por objeto evitar, en condiciones meteorológicas normales, el sobrevuelo a poca altura del territorio alemán próximo a la frontera suiza entre las 21.00 y las 7.00 en días laborables y entre las 20.00 y las 9.00 en fines de semana y días festivos, con el fin de reducir el ruido al que estaba expuesta la población local. En consecuencia, las dos rutas de aproximación por el norte, que antes eran las rutas más utilizadas por los aviones que aterrizaban en el aeropuerto de Zúrich, pasaron a ser inutilizables durante esas horas.

20. Además, la norma de aplicación comprendía otras dos medidas destinadas a reducir la contaminación acústica en la zona próxima a la frontera entre Alemania y Suiza. En primer lugar, establecía determinadas altitudes mínimas de vuelo para la aproximación al aeropuerto por el este, que debían respetarse durante las referidas horas. En segundo lugar disponía que el despegue en dirección norte debía efectuarse de tal modo que, al entrar en territorio alemán, se respetaran las altitudes mínimas de vuelo fijadas según la hora de despegue. En las horas antes mencionadas, el avión debía desviarse, pues, antes de llegar a la frontera alemana, para entrar en territorio alemán respetando la altitud mínima fijada por la norma de aplicación.

21. El 10 de junio de 2003, la Confederación Suiza presentó una solicitud a la Comisión para que declarara que la República Federal de Alemania no podía seguir manteniendo la norma de aplicación, tal como había sido modificada por la primera norma modificadora de 4 de abril de 2003, y que la República Federal de Alemania debía suspender la aplicación de dicha norma hasta que la Comisión adoptase una decisión.

22. Después de varios intercambios de correspondencia con las autoridades suizas y alemanas, la Comisión remitió, el 14 de octubre de 2003, un pliego de cargos a dichas autoridades para que presentaran sus observaciones. A continuación, después de un intercambio de observaciones, mediante escrito de 27 de octubre de 2003, la Comisión presentó un proyecto de decisión sobre el que la Confederación Suiza pudo formular sus observaciones durante la sesión del comité consultivo «Acceso al mercado (transporte aéreo)» de 4 de noviembre de 2003.

23. El 5 de diciembre de 2003, la Comisión adoptó la Decisión controvertida. El artículo 1 de dicha Decisión dispone que la República Federal de Alemania puede seguir aplicando la norma de aplicación, tal como quedó modificada por la primera norma modificadora de 4 de abril de 2003. Según el artículo 2 de la mencionada Decisión, el único destinatario de la Decisión es la República Federal de Alemania.

IV. Procedimiento ante el Tribunal General, sentencia recurrida y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de febrero de 2004, la Confederación Suiza interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2004, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania en apoyo de las pretensiones de la Comisión en ese procedimiento.

25. Mediante el auto Suiza/Comisión, antes citado, el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal General, después de haber declarado que éste era competente para pronunciarse sobre el recurso interpuesto por la Confederación Suiza, tanto en el supuesto de que la Confederación Suiza debiera equipararse a un Estado miembro, en el sentido del artículo 230 CE, párrafo segundo, como en el supuesto de que debiera equipararse a una persona jurídica, en el sentido del párrafo cuarto de ese

mismo artículo.[7]

26. Tras la remisión del asunto al Tribunal de Primera Instancia, este último admitió la demanda de intervención del Landkreis Waldshut en apoyo de las pretensiones de la Comisión mediante auto de 7 de julio de 2006.[8]

27. En la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto por la Confederación Suiza sin pronunciarse, no obstante, sobre la admisibilidad del mismo, declarando en el apartado 55 de dicha sentencia que «en las circunstancias del caso de autos, no procede pronunciarse sobre la admisibilidad del presente recurso dado que, en cualquier caso, éste debe desestimarse por infundado».[9]

28. En cuanto al fondo, el Tribunal General consideró que no cabía reprochar a la Comisión:

— haber considerado que las medidas alemanas controvertidas no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 1, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas;

— no haber tenido en cuenta los derechos del operador del aeropuerto de Zúrich y de los habitantes de las zonas próximas a éste con ocasión del examen de esas medidas, en el contexto del Acuerdo sobre el transporte aéreo y en virtud del artículo 8, apartado 3, de ese Reglamento, y

— haber decidido que dichas medidas respetaban los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

29. Mediante su recurso de casación, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de noviembre de 2010, la Confederación Suiza solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, anule la Decisión controvertida y condene en costas a la Comisión. Con carácter subsidiario, solicita que se devuelva el asunto al Tribunal General y se reserve la decisión sobre las costas.

30. En cambio, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y que condene en costas a la Confederación Suiza. El Landkreis Waldshut y el Gobierno alemán formulan, en sustancia, las mismas pretensiones. El Landkreis Waldshut solicita además, con carácter subsidiario, al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y declare la inadmisibilidad del recurso de la Confederación Suiza.

31. La Confederación Suiza, el Landkreis Waldshut, el Gobierno alemán y la Comisión estuvieron representados en la vista que se celebró el 26 de abril de 2012.

7 — Apartados 20 a 22 del citado auto. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la calificación de la Confederación Suiza como demandante, ni tampoco excluyó expresamente atribuir un régimen especial a la Confederación Suiza como demandante en un recurso de anulación relativo a una medida adoptada en virtud del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

8 — Auto Suiza/Comisión (T-319/05, Rec. p. II-2073).

9 — Según el Tribunal General, este enfoque es posible en virtud de las sentencias que cita junto a esta afirmación. Se trata en particular de las sentencias de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer (C-23/00 P, Rec. p. I-1873), apartado 52, y de 23 de marzo de 2004, Francia/Comisión (C-233/02, Rec. p. I-2759), apartado 26.

V. Análisis

A. *Sobre las características del Acuerdo sobre el transporte aéreo*

32. Procede comenzar recordando que el Tribunal de Justicia ha tenido ya varias ocasiones de interpretar otro acuerdo bilateral celebrado entre la Comunidad y la Confederación Suiza, a saber, el relativo a la libre circulación de personas.[10] Los principios enunciados por la jurisprudencia sobre la interpretación de dicho acuerdo bilateral son igualmente útiles en el caso de autos.

33. En esa jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve que los Acuerdos CE-Suiza, entre los que se cuenta el Acuerdo sobre el transporte aéreo, habían sido firmados con posterioridad al rechazo opuesto por la Confederación Suiza al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo[11] y que, por consiguiente, ésta no se había sumado al proyecto de una entidad económica integrada con un mercado único, basada en unas normas comunes para sus miembros, sino que había preferido la vía de los acuerdos bilaterales con la Unión Europea y sus Estados miembros en ámbitos concretos.[12]

34. Por este motivo, el Tribunal de Justicia afirmó que la Confederación Suiza no se había adherido al mercado interior y que, en consecuencia, la interpretación dada a las normas del Derecho de la Unión que regulan el mercado interior no podía ampliarse automáticamente a la interpretación del Acuerdo, salvo que el propio Acuerdo contuviera disposiciones expresas en este sentido.[13]

35. En lo que respecta a la interpretación del Acuerdo sobre el transporte aéreo, es preciso señalar que se trata de un tratado internacional celebrado por la Comunidad Europea con un país tercero, que debe ser interpretado no sólo conforme a los términos en los que está redactado sino también a la luz de sus objetivos.[14]

36. Al igual que en el caso del Acuerdo sobre la libre circulación de las personas, el Acuerdo sobre el transporte aéreo no contempla todas las libertades del mercado único y no existe en él la perspectiva de una adhesión a la Unión. Por tanto, es preciso interpretar el citado Acuerdo como un acuerdo internacional clásico, es decir, ateniéndose al texto y a los objetivos del acuerdo, como establece el Convenio de Viena, debiéndose precisar, no obstante, que, en virtud del artículo 1, apartado 2 de este Acuerdo, para la interpretación de las disposiciones de Derecho derivado aplicables en el marco del mismo sólo deberá tenerse en cuenta la jurisprudencia anterior a la firma del Acuerdo.

10 — Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999 (DO 2002, L 114, p. 6). Este Acuerdo forma parte del grupo de siete Acuerdos mencionado en la nota 4 de las presentes conclusiones.

11 — DO 1994, L 1, p. 3.

12 — Sentencias de 12 de noviembre de 2009, Grimme (C-351/08, Rec. p. I-10777), apartado 27, y de 11 de febrero de 2010, Fokus Invest (C-541/08, Rec. p. I-1025), apartado 27, y puntos 41 y ss. de mis conclusiones presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 15 de julio de 2010, Hengartner y Gasser (C-70/09, Rec. p. I-7229).

13 — Véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Grimme, apartados 27 y 29 y jurisprudencia que allí se cita; Fokus Invest, apartado 28, y Hengartner y Gasser, apartados 41 y 42.

14 — El artículo 31 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de tratados de Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331) precisa a este respecto que un tratado debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Véase en particular la sentencia de 2 de marzo de 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Rec. p. I-1209), apartado 47.

37. Habida cuenta del carácter novedoso del presente asunto, considero oportuno, antes de examinar los motivos alegados por la Confederación Suiza en apoyo de su recurso de casación, analizar la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por ella. Se trata en particular de determinar cuál es el estatuto procesal de la Confederación Suiza en el presente asunto y, más concretamente, determinar si puede ser equiparada a un Estado miembro o a una persona jurídica, en el sentido de la disposición pertinente de Derecho primario aplicable *ratione temporis*, a saber, el artículo 230 CE, cuarto párrafo. [15]

B. *Sobre la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la Confederación Suiza*

1. Admisibilidad de la adhesión a la casación del Landkreis Waldshut

38. En el presente asunto, el Landkreis Waldshut formula en su adhesión a la casación, con carácter subsidiario, una excepción de inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la Confederación Suiza por falta de legitimación activa de esta última. La admisibilidad de dicha excepción ha sido cuestionada por la Confederación Suiza al amparo del artículo 117, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

39. Procede señalar que, al igual que en un recurso de casación principal, la existencia de un interés de la recurrente para ejercitar la acción requiere que la adhesión a la casación pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que la haya interpuesto. [16] Pues bien, en el caso de autos, el Landkreis Waldshut ha visto sus pretensiones estimadas en primera instancia. Por tanto, la falta de examen por el Tribunal General de la admisibilidad del recurso de anulación de la Confederación Suiza no ha tenido consecuencias para los derechos de la parte coadyuvante.

40. Además, según reiterada jurisprudencia, una parte coadyuvante no está legitimada para proponer una excepción de inadmisibilidad que no se haya formulado en las pretensiones de la parte demandada. [17] Dado que la Comisión, parte demandada en primera instancia, no ha invocado la inadmisibilidad del recurso de la Confederación Suiza y se ha limitado, por el contrario, a solicitar la desestimación en cuanto al fondo del recurso de casación, considero que el Landkreis Waldshut no estaba legitimado para formular la excepción de inadmisibilidad de que se trata, razón por la cual el Tribunal de Justicia no está obligado a examinar los motivos que ha invocado a este respecto.

2. Necesidad de apreciar de oficio la legitimación activa

41. El artículo 230 CE ha sido interpretado en el sentido de que enmarca estrictamente la admisibilidad de los recursos de anulación. [18] En efecto, la legitimación activa –al igual que cualquier otra causa de inadmisibilidad de orden público– es un presupuesto de procedibilidad que, de no concurrir, acarrea la incompetencia del órgano jurisdiccional para conocer del fondo del litigio. [19]

15 — Dado que la Decisión controvertida de la Comisión fue adoptada antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, hay que examinar los requisitos de la admisibilidad del recurso tal como estaban vigentes en la fecha de dicha Decisión, esto es, con arreglo al artículo 230 CE. Procede señalar que a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la referencia al concepto de decisión ha sido suprimida en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Ha sido sustituida por una distinción entre los actos de los que sean destinatarios los recurrentes y los demás actos que deberán afectarles directa e individualmente. Además, el nuevo texto ha suprimido, para los actos reglamentarios que no incluyan medidas de ejecución, el requisito de que los particulares resulten afectados individualmente, limitándose a exigir que sean afectados directamente por dichas decisiones. Véase la sentencia de 25 de octubre de 2011, Microban International y Microban (Europe)/Comisión (T-262/10, Rec. p. I-7967), apartados 17 y ss.

16 — Sentencia de 6 de octubre de 2009, GlaxoSmithKline Services y otros (C-501/06 P, Rec. p. I-9291), apartado 33.

17 — Sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros (C-341/06 P, Rec. p. I-4777), apartado 67, y jurisprudencia citada.

18 — En lo que respecta a la forma estricta en la que el Tribunal de Justicia interpreta los requisitos que debe cumplir una persona jurídica para interponer un recurso de anulación, véase la sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, Rec. p. I-6677), apartado 44.

19 — Véase, en este sentido, el punto 31 de las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Consejo/Boehringer, antes citado.

42. Procede destacar que, conforme al artículo 92, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá en cualquier momento, de oficio, decidir sobre las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público. Dado que la impugnación de la legitimación activa del demandante constituye un motivo de orden público basado en el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad fijados en el artículo 230 CE, el Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso de casación interpuesto conforme al artículo 56 de su Estatuto, puede, e incluso debe, pronunciarse sobre ese motivo. [20]

43. En el presente asunto, el Tribunal General se ha basado en la llamada jurisprudencia «Boehringer» para justificar su postura de no pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de anulación, sin indicar no obstante en absoluto por qué procede aplicar esta jurisprudencia en el caso de autos. [21]

44. Esta postura, que elude el examen de la admisibilidad del recurso de anulación, suscita las siguientes observaciones por mi parte.

45. A mi juicio, la posibilidad de decidir en cualquier momento, de oficio, sobre las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público conforme al artículo 92, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento no autoriza la conclusión de que el juez de la Unión puede abstenerse arbitrariamente de pronunciarse. Sólo la existencia de circunstancias excepcionales puede justificar este enfoque. [22]

46. Desearía subrayar que cuando el juez desestima el recurso en cuanto al fondo aunque una parte haya propuesto una excepción de inadmisibilidad, esta forma de proceder invierte el orden de examen natural de las vías de recurso. [23] Por ello, este método debería constituir únicamente una excepción limitada a la aplicación de la norma general según la cual el examen de la admisibilidad del recurso precede a la apreciación sobre el fondo.

47. Pues bien, esa excepción sólo puede interpretarse de forma estricta. En efecto, por motivos de seguridad jurídica, de buena administración de la justicia y de igualdad entre las partes procesales, considero que esa inversión –y con mayor motivo la falta de examen de una causa de inadmisibilidad que es de orden público– sólo puede estar justificada en situaciones estrictamente tasadas y sobre la base de criterios pertinentes y transparentes, cuya aplicación ha de motivarse en cada caso.

20 — Sentencias de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-298/00 P, Rec. p. I-4087), apartado 35 y jurisprudencia citada; de 23 de abril de 2009, Sahlstedt y otros/Comisión (C-362/06 P, Rec. p. I-2903), apartado 22 y jurisprudencia citada, y auto de 15 de abril de 2010, Makhteshim-Agan Holding y otros/Comisión (C-517/08 P), apartados 53 a 54. Véase también la sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 23 y jurisprudencia citada.

21 — Recordaré que, en la sentencia Consejo/Boehringer, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró, al resolver un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal General relativa a un recurso contra una directiva, que incumbía al Tribunal de Primera Instancia apreciar si, en las circunstancias del caso de autos, *una buena administración de la justicia podía justificar* que se desestimara el recurso en cuanto al fondo en dicho asunto sin pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo. Véase en particular el apartado 52 de la citada sentencia. En cambio, en el segundo asunto mencionado en el apartado 55 de la sentencia recurrida, es decir, la sentencia Francia/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró únicamente que en las circunstancias del asunto no procedía pronunciarse sobre las excepciones de admisibilidad propuestas por la Comisión, dado que, en cualquier caso, había que desestimar el recurso interpuesto por la República Francesa en cuanto al fondo. Véase en particular el apartado 26 de la citada sentencia.

22 — Para un ejemplo de tales circunstancias, véanse los puntos 27 y ss. de las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 23 de octubre de 2007, Polonia/Consejo (C-273/04 P, Rec. p. I-8925). En ese asunto, el Abogado General Sr. Poiares Maduro concluyó que el recurso era admisible basándose en una interpretación flexible de la excepción de inadmisibilidad formulada, relativa al plazo de recurso. Este enfoque se basaba en las exigencias imperativas del principio de tutela judicial efectiva.

23 — Este enfoque se utiliza también cuando se trata de pronunciarse sobre causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, tales como las relativas a la legitimación activa, al plazo de recurso o a la determinación de los actos susceptibles de recurso. Véanse, en este sentido, las citadas sentencias Consejo/Boehringer, apartados 50 a 52; Polonia/Consejo, apartados 27 a 33, y Francia/Comisión, apartado 26. Al igual que el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y el Tribunal de la Función Pública no dudan en resolver directamente sobre el fondo sin detenerse en pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso cuando éste puede desestimarse claramente por infundado. Véase, entre otras, la sentencia de 22 de mayo de 2007, Mebrom/Comisión (T-216/05, Rec. p. II-1507), apartado 60. En el caso del Tribunal de la Función Pública, véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de enero de 2009, Klein/ Comisión (F-32/08, RecFP pp. I-A-1-5 y II-A-1-13), apartados 20 y 21 y jurisprudencia citada.

48. Como es sabido, en la jurisprudencia se invocan dos tipos de razones para eludir el examen de la admisibilidad de un recurso de anulación, la relacionada con la economía procesal y la relativa a la buena administración de la justicia. [24]

49. Cuando la admisibilidad del recurso de anulación suscita interrogantes, la economía procesal, que contribuye a la celeridad de la justicia, no constituye a mi juicio, por norma general, un motivo suficiente para justificar la omisión del examen de una causa de inadmisibilidad de orden público. Por el contrario, la aplicación del principio de economía procesal debería conducir, lógicamente, a decantarse en primer lugar por un examen de la admisibilidad antes de pronunciarse sobre el fondo, salvo que se trate de un recurso manifiestamente infundado.

50. Reconozco que, cuando el juez resuelve sobre el fondo, su sentencia puede ciertamente garantizar una mayor seguridad jurídica desde el punto de vista de las autoridades nacionales y del ciudadano europeo, así como prevenir futuros litigios. Sin embargo, la buena administración de la justicia no puede limitarse al fondo de las cuestiones de Derecho, sino que se refiere también y por las mismas razones a las cuestiones de carácter procesal y en particular a la admisibilidad.

51. En efecto, un argumento de peso que justifica el examen de la admisibilidad está relacionado precisamente con los principios de buena administración de la justicia y de economía procesal. Con objeto de garantizar el respeto de estos principios, es necesario, en efecto, determinar lo antes posible la legitimación activa de las partes. Este argumento me parece aún más pertinente en el caso de una clase específica de recurrentes, a saber, los terceros Estados que han celebrado acuerdos con la Unión Europea y cuyo interés en impugnar decisiones de las instituciones de la Unión puede presentarse con frecuencia. [25]

52. En mi opinión, las normas procesales, así interpretadas con arreglo a un enfoque que persigue garantizar la tutela judicial efectiva, ocupan un lugar primordial en la organización y el desarrollo regulares de un proceso. La observancia de tales normas asegura un tratamiento equitativo de las partes y garantiza la imparcialidad del procedimiento. [26] En todo caso, los requisitos de admisibilidad que son de orden público deben ser aplicados de forma transparente, para evitar producir la impresión de que la legitimación activa es un requisito de admisibilidad que no se exige de forma sistemática a todo justiciable.

53. Estimo que la mera declaración del Tribunal General según la cual «en las circunstancias del caso de autos, no procede pronunciarse sobre la admisibilidad del presente recurso» no respeta los criterios de transparencia y motivación. [27] Así sucede con mayor razón habida cuenta del auto del Tribunal de Justicia, antes citado, según el cual esa cuestión se planteó expresamente.

24 — En lo que se refiere al criterio relacionado con la buena administración de la justicia, véase en particular la sentencia Consejo/Boehringer, antes citada, apartado 52. Véase también la sentencia de 22 de noviembre de 2007, Cofradía de pescadores «San Pedro» de Bermeo/Consejo (C-6/06 P, Rec. p. I-164), apartados 20 a 22. En cuanto a los supuestos en los que la falta de examen de una excepción de inadmisibilidad ha sido justificada por exigencias de economía procesal, véase en particular la sentencia del Tribunal General de 10 de septiembre de 2010, Gualtieri/Comisión (T-284/06), apartados 22 y 45. El Tribunal de la Función Pública acumuló estos dos motivos en su sentencia de 8 de abril de 2008, Bordini/Comisión (F-134/06, RecFP pp. I-A-1-87 y II-A-1-435), apartados 56 y 57.

25 — En lo que respecta a la posibilidad de los terceros Estados de formular observaciones, conviene añadir que, conforme al artículo 23, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia, los terceros Estados podrán, en el marco de los acuerdos celebrados entre el Consejo y uno o varios terceros Estados, presentar alegaciones u observaciones escritas en el caso de que el Tribunal de Justicia conozca de una cuestión prejudicial relativa al ámbito de aplicación de dicho acuerdo.

26 — Puntos 27 y ss. de las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro presentadas en el asunto Polonia/Consejo, antes citado.

27 — Aunque el Tribunal General no se pronunció sobre la admisibilidad del recurso de la Confederación Suiza, declaró sin embargo, en el apartado 21 del auto Suiza/Comisión, antes citado, en el que se admitió la intervención del Landkreis Waldshut sobre la base del artículo 40, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, que la Confederación Suiza no era un Estado miembro. De ello deduzco que consideró implícitamente que la Confederación Suiza debe ser equiparada a una persona jurídica en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

54. Teniendo en cuenta el silencio del Tribunal General a este respecto, las dudas expresadas sobre la legitimación activa de la Confederación Suiza y el hecho de que la cuestión que ahora se plantea para la Confederación Suiza se suscitará también para otros terceros Estados que han celebrado acuerdos con la Unión Europea, considero que la legitimación activa de la Confederación Suiza debería ser examinada en el presente asunto. [28]

3. Requisitos de admisibilidad aplicables a la Confederación Suiza en el presente asunto

a) Sobre la equiparación de la Confederación Suiza a un Estado miembro a efectos del artículo 230 CE, párrafo segundo

55. La Confederación Suiza sostiene, con carácter principal, que tiene legitimación activa como signatario del Acuerdo sobre el transporte aéreo. Considera que ello es consecuencia lógica del artículo 20 de dicho Acuerdo, que atribuye al Tribunal de Justicia la competencia exclusiva para examinar la validez de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias en virtud de las competencias que les confiere el Acuerdo. Entre dichas decisiones están también las adoptadas en el marco de la aplicación del Acuerdo sobre el transporte aéreo y que, por tanto, vinculan a la Confederación Suiza.

56. No obstante, no comparto esta tesis. Para llegar a esta conclusión es necesario recordar, por una parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia y, por otra, el contexto particular del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

57. No se cuestiona que los Estados miembros disfrutan, en virtud del artículo 230 CE, párrafo segundo, de una situación privilegiada, en la medida en que no han de demostrar ni su interés en ejercitar la acción ni su legitimación activa para todos los actos susceptibles de recurso. Este privilegio ha sido interpretado siempre de forma restrictiva.

58. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, admitir lo contrario equivaldría a conculcar el equilibrio institucional previsto por los Tratados, que determinan en particular las condiciones en las que los Estados miembros, es decir, los Estados parte en los Tratados constitutivos y en los Tratados de adhesión, participan en el funcionamiento de las Instituciones de la Unión. Por tanto, la Unión Europea no puede comprender un número de Estados miembros superior al de los Estados que la constituyen. [29]

59. De ello deduzco que la vía bilateral de cooperación elegida por la Confederación Suiza no puede equiparar a ese país con los Estados miembros en lo que respecta al estatuto procesal de dichos Estados ni tampoco, como se desprende de la jurisprudencia relativa al Acuerdo sobre la libre circulación de las personas antes mencionado, dar lugar a una situación en la que esa vía «a la carta» equivaldría a las ventajas derivadas de la adhesión a la Unión.

28 — Añadiré que, en caso de respuesta negativa a esta cuestión, la Confederación Suiza no carecerá de medios para proteger sus intereses, puesto que puede acogerse al mecanismo diplomático del Comité mixto previsto en el artículo 21 del mencionado Acuerdo.

29 — Autos de 21 de marzo de 1997, Région wallonne/Comisión (C-95/97, Rec. I-1787), apartado 6, y de 1 de octubre de 1997, Regione Toscana/Comisión (C-180/97, Rec. I-5245), apartado 6. Véanse también los puntos 44 a 54 de las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión (C-417/04 P, Rec. p. I-3881), así como la sentencia dictada en ese mismo asunto, apartado 21.

60. Además, el tenor del Acuerdo sobre el transporte aéreo no corrobora tampoco la interpretación según la cual el principio de equiparación se extendería a los privilegios procesales de los Estados miembros establecidos en los tratados. En efecto, dicho Acuerdo no contiene ninguna disposición sobre la equiparación de la Confederación Suiza a los Estados miembros a efectos del Derecho de la Unión en un plano general. Por el contrario, tal como resulta del anexo del Acuerdo, dicha equiparación sólo es válida a efectos del Acuerdo y para la aplicación de los reglamentos y directivas enumerados en el citado anexo, y no para la aplicación general del Derecho primario de la Unión.

61. A este respecto, cabe recordar que, según el mencionado anexo, siempre que los actos enumerados en el mismo contengan referencias a los Estados miembros o a la exigencia de un vínculo con éstos, se entenderá que tales referencias se aplican igualmente a la Confederación Suiza. Debo insistir en el hecho de que tal equiparación no puede extenderse a la aplicación de un estatuto procesal privilegiado comparable al de los Estados miembros en virtud del artículo 230 CE, párrafo segundo. [30]

62. Apoyan esta interpretación, no sólo el hecho de que el Acuerdo no contiene ninguna disposición expresa en ese sentido, sino también el objetivo de dicho Acuerdo, que se enuncia en su artículo 1. Procede recordar que, según ese artículo, el Acuerdo persigue establecer normas aplicables a las Partes Contratantes en materia de aviación civil. Ese mismo artículo precisa que las disposiciones del Acuerdo se aplicarán sin perjuicio de las normas establecidas en el Tratado CE. Dichas normas comprenden, entre otras, las relativas a los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación, entre los que figuran las condiciones privilegiadas aplicables a los Estados miembros en virtud del artículo 230 CE, párrafo segundo.

63. Una interpretación opuesta, que iría más allá de los términos de dicho Acuerdo, algo que la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia prohíbe expresamente, tendría como consecuencia conferir a la Confederación Suiza legitimación activa para impugnar cualquier decisión adoptada por las instituciones de la Unión Europea que estuviera comprendida en el ámbito de aplicación material del Acuerdo sobre el transporte aéreo. Además, tal solución sería contraria a los propios términos del Acuerdo sobre el transporte aéreo y en particular a su artículo 1, apartado 1, que persigue garantizar la autonomía de decisión de la Unión Europea. Lo mismo puede decirse en relación con el artículo 1, apartado 2, de dicho Acuerdo, que ofrece a las Partes Contratantes la posibilidad de recurrir al Comité mixto, y con su artículo 19, apartado 2, según el cual la Confederación Suiza debe ser plenamente informada de las actuaciones comunitarias que presenten un interés para ella.

64. El hecho de ser Parte Contratante del Acuerdo sobre el transporte aéreo no basta para sustentar la legitimación activa de la Confederación Suiza ni para equipararla a un Estado miembro a efectos del artículo 230 CE, párrafo segundo.

30 — Véase, por analogía, la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Nederlandse Antillen/Consejo (C-452/98, Rec. p. I-8973), apartado 50, y el punto 66 de las conclusiones del Abogado General Sr. Léger presentadas en ese mismo asunto.

b) Sobre la legitimación activa de la Confederación Suiza con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto

i) La condición de Parte Contratante como justificación de la legitimación activa

65. Para justificar su legitimación activa con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, la Decisión controvertida de la Comisión, cuyo destinatario es la República Federal de Alemania, debería afectar directa [31] e individualmente [32] a la Confederación Suiza.

66. El artículo 20 del Acuerdo sobre el transporte aéreo confiere al Tribunal de Justicia competencia exclusiva para resolver sobre la validez de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias en virtud de las competencias que les confiere dicho Acuerdo.

67. En el presente asunto, se trata de un recurso de anulación interpuesto por la Confederación Suiza contra una decisión adoptada por la Comisión sobre la base de los artículos 15 y 18, apartado 2, del Acuerdo sobre el transporte aéreo y el artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas. Por tanto, se trata de una decisión en el sentido del artículo 20 del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

68. El papel de la Confederación Suiza en el procedimiento administrativo ante la Comisión lo determina el artículo 19, apartado 2, del Acuerdo. Esa disposición precisa que, cuando las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias se refieran a cuestiones de interés para la Confederación Suiza y conciernan a autoridades o empresas suizas, las autoridades suizas serán plenamente informadas y tendrán la oportunidad de presentar observaciones antes de que se adopte una decisión final. Sólo después de adoptada la decisión resulta aplicable el artículo 20, que designa al Tribunal de Justicia como tribunal competente para examinar la validez de la decisión de la Comisión.

69. Éste es precisamente el caso de la Decisión controvertida, impugnada por la Confederación Suiza. En efecto, la Decisión controvertida repercute en la propia Confederación Suiza, habida cuenta del objeto de los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, para cuya aplicación la Confederación Suiza es equiparada, con arreglo al anexo del Acuerdo sobre el transporte aéreo, a un Estado miembro.

70. No obstante, el artículo 20 del Acuerdo no regula los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos ante el Tribunal de Justicia. En defecto de una disposición expresa en este sentido, tales requisitos se determinan con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE, con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Acuerdo.

71. Así pues, no basta con que la Confederación Suiza invoque la violación de los capítulos 2 y 3 del Acuerdo para que pueda acudir al Tribunal de Justicia. La eventual legitimación activa de la Confederación Suiza, a efectos de interponer el presente recurso de anulación ante el Tribunal General contra la Decisión controvertida de la Comisión, de la que no es destinataria, debe examinarse, pues, conforme al artículo 230 CE, párrafo cuarto.

31 — Sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión (C-445/07 P y C-455/07 P, Rec. p. I-7993), apartado 45 y jurisprudencia citada. La afectación directa requiere que la medida impugnada produzca efectos directos en la situación jurídica del interesado y no conceda ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida encargados de aplicarla, por tener tal aplicación un carácter meramente automático y derivarse de la normativa comunitaria exclusivamente, sin aplicación de otras normas intermedias.

32 — El alcance de la afectación individual ha sido definido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 199), de la que se desprende que las personas físicas o jurídicas, que no sean destinatarias de la decisión controvertida, sólo pueden alegar que ésta les afecta individualmente cuando dicha decisión les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas. Véase, entre otras, la sentencia de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión (C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec. p. I-4727), apartado 52.

ii) Afectación directa e individual de la Confederación Suiza

72. El artículo 230 CE, párrafo cuarto, reviste especial importancia para garantizar una tutela judicial adecuada a todas las personas físicas o jurídicas directa e individualmente afectadas por actos de las instituciones comunitarias de los que no son destinatarias.

73. Según reiterada jurisprudencia, la legitimación activa debe reconocerse en función de este único objetivo, y la vía del recurso de anulación debe quedar abierta, pues, para todos aquellos que reúnan los requisitos objetivos establecidos, es decir, tener la capacidad jurídica exigida para ejercitar la acción y verse afectado directa e individualmente por la decisión impugnada. [33]

74. En lo que respecta al primer requisito, el de la afectación directa, deseo recordar que implica una doble exigencia, a saber, por una parte, que la decisión impugnada tenga efectos directos sobre la situación jurídica del recurrente y, por otra parte, que dicha decisión no deje ningún margen de apreciación al destinatario de la decisión. [34]

75. En cuanto al primer criterio de vinculación directa, relativo a la modificación de la situación jurídica del recurrente, se desprende de la Decisión controvertida que, conforme al artículo 8, apartado 2, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, la República Federal de Alemania puede seguir aplicando las medidas de que se trata. La Decisión controvertida de la Comisión, que vincula a los demás Estados miembros y a la Confederación Suiza, confirma así la procedencia de esas medidas y, por tanto, tiene un efecto directo sobre la situación jurídica de dichos Estados. En lo que se refiere al segundo criterio de vinculación directa, relativo a la inexistencia de margen de maniobra, observo que este último es difícilmente aplicable en el supuesto del artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento. Dicho esto, desde el punto de vista de la aplicación del Reglamento, la posición de la Comisión es definitiva. Esta toma de posición confirma una situación que afecta directamente a la Confederación Suiza. [35] Por consiguiente, concurren los dos requisitos de la afectación directa.

76. En lo que atañe a la afectación individual, la situación jurídica de la Confederación Suiza, como Estado parte del Acuerdo, podría verse afectada por una eventual violación del Acuerdo. [36] Sin embargo, como indiqué anteriormente, la alegación de violación del Acuerdo no es suficiente para dirigirse al Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 20 de dicho Acuerdo. No obstante, considero que la Decisión controvertida de la Comisión afecta individualmente a la Confederación Suiza.

33 — Véase el punto 41 de las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro presentadas en el asunto Polonia/Consejo, antes citado. Una entidad pública puede también interponer ese recurso, si bien debe cumplir dichos requisitos de admisibilidad. En cuanto a la jurisprudencia relativa a los países y territorios de ultramar, regiones y comunidades autónomas, véanse por ejemplo las sentencias de 29 de junio de 1993, Gibraltar/Consejo (C-298/89, Rec. p. I-3605), apartados 14 y ss.; Nederlandse Antillen/Consejo, antes citada, apartado 51, y Regione Siciliana/Comisión, antes citada, apartados 21 y 24. Véase también el auto del Presidente del Tribunal General de 7 de julio de 2004, Região autónoma dos Açores/Consejo (T-37/04 R, Rec. p. II-2153), apartado 112.

34 — Véase, entre otras entre otras, la sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana/Comisión (C-15/06 P, Rec. p. I-2591), apartado 31 y jurisprudencia citada.

35 — Añadiré que el criterio de la inexistencia de margen de maniobra se adapta difícilmente a una situación en la que, en virtud de una decisión de la Comisión, un Estado miembro puede seguir aplicando medidas como las controvertidas en el presente asunto, sin estar no obstante obligado a ello. Tal autorización puede afectar, sin embargo, a la situación jurídica de un tercero que tuviera interés en que se declarara la improcedencia de las medidas controvertidas.

36 — Es sabido que el interés general de una región no basta, por sí solo, para considerar que se encuentra afectada individualmente. Véanse los autos de 12 de marzo de 2007, Regione Friuli-Venezia Giulia/Comisión (T-417/04, Rec. p. II-641), apartado 61 y jurisprudencia citada, y de 23 de octubre de 1998, Regione Puglia/Comisión y España (T-609/97, Rec. p. II-4051), apartado 21 y jurisprudencia citada.

77. En primer lugar, la participación en el procedimiento de decisión del recurrente no destinatario de la Decisión controvertida constituye un dato significativo a la hora de apreciar una eventual afectación individual. [37] La Confederación Suiza no sólo estuvo en el origen de la denuncia que dio lugar a la apertura del procedimiento de examen contemplado en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso, sino que además sus observaciones fueron oídas en ese procedimiento, conforme al artículo 19, apartado 2, del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

78. En segundo lugar, las decisiones adoptadas conforme a los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas sólo pueden tener por destinatario a un Estado miembro. [38] Con arreglo al artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, todo Estado miembro puede someter el asunto a la Comisión y ésta comunicará su decisión a todos los demás Estados miembros. En el procedimiento contemplado en el artículo 9, apartado 3, del mismo Reglamento, la participación de todos los Estados miembros es aún más evidente, ya que el Estado miembro que pretenda adoptar medidas está obligado a informar de las mismas, no sólo a la Comisión, sino también a los demás Estados miembros. Deseo poner de relieve que, habida cuenta del contenido del anexo del Acuerdo que establece la equiparación de la Confederación Suiza a los Estados miembros en los casos en los que el Reglamento de acceso a las rutas aéreas haga referencia a dichos Estados, la Confederación Suiza queda equiparada a estos últimos a efectos de aplicación de los artículos 8 y 9 de dicho Reglamento.

79. Conviene precisar que se desprende claramente de los artículos 8 y 9 de dicho Reglamento que la gestión del ejercicio de los derechos de tráfico no sólo interesa al Estado que ha adoptado la medida y a los Estados interesados en un servicio aéreo [39] en el sentido del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, sino a todos los Estados miembros. Este Reglamento consagra el acceso a los servicios de transporte aéreo, razón por la cual todo Estado miembro –y, mediante el Acuerdo sobre el transporte aéreo, la Confederación Suiza– está interesado en la aplicación de unas normas que pueden restringir el ejercicio de los derechos de tráfico, en el sentido del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

80. En consecuencia, en los procedimientos contemplados en los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, las etapas posteriores interesan a todo Estado miembro, estatuto al que se equipara el de la Confederación Suiza. Se trata en particular de la posibilidad de presentar una petición a la Comisión y de la recepción de una notificación sobre la decisión de esta última. En efecto, los citados artículos atribuyen a la Comisión la facultad de adoptar decisiones que obligan a todos los Estados miembros y, por extensión, a la Confederación Suiza.

81. En el presente asunto, la Decisión controvertida afecta pues a la posición jurídica de la Confederación Suiza como Parte Contratante del Acuerdo sobre el transporte aéreo y, por esta razón, unida al objeto material de la Decisión controvertida, la caracteriza frente a cualquier otra persona.

82. De ello deduzco que, en las circunstancias particulares del presente asunto, habida cuenta, en especial, del contexto específico del Acuerdo sobre el transporte aéreo y de los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, la Decisión controvertida afecta directa e individualmente a la Confederación Suiza, en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

83. Por tanto, la Confederación Suiza está legitimada para solicitar la anulación de la Decisión controvertida.

37 — Véase por analogía, en materia de ayudas estatales, la sentencia de 22 de noviembre de 2007, Sniace/Comisión (C-260/05 P, Rec. p. I-10005), apartado 56 y jurisprudencia citada.

38 — Véase, *sensu contrario*, el auto Regione Puglia/Comisión y España, antes citado, apartados 19 a 21.

39 — Según el artículo 2, letra h), del mencionado Reglamento, los Estados miembros interesados son aquellos entre los cuales se efectúa un servicio aéreo.

C. Sobre los motivos de casación invocados por la Confederación Suiza

1. Observaciones preliminares

84. En apoyo de su recurso de casación, la Confederación Suiza invoca seis motivos, basados en la infracción de disposiciones de procedimiento y también de fondo. Más en concreto, se trata de motivos basados en la interpretación errónea del artículo 9, apartado 1, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión y del artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, así como en la violación de los principios de libre prestación de servicios, de proporcionalidad y de no discriminación, y de las normas relativas a la carga de la prueba.

85. Dado el solapamiento de los motivos de casación, los abordaré, tras unas consideraciones preliminares, analizando en primer lugar los ámbitos de aplicación respectivos de los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas y, a continuación, las facultades de control de la Comisión que se derivan del artículo 8 de dicho Reglamento de acceso. Por último, examinaré las alegaciones de la Confederación Suiza sobre la inobservancia por el Tribunal General de las normas relativas a la carga de la prueba.

86. El Acuerdo sobre el transporte aéreo constituye el contexto específico del presente asunto. Aunque la integración de la Confederación Suiza en el mercado interior de la Unión es más profunda en el sector aéreo que en los demás sectores contemplados en los otros seis Acuerdos del grupo de Acuerdos celebrados con la Confederación Suiza,[40] también es cierto que, al faltar una disposición expresa en ese sentido en el Acuerdo de que se trata, el objetivo de garantizar la libre prestación de servicios no está presente en él, y su objetivo consiste únicamente en fijar las normas aplicables a la aviación civil y, en particular, en lo que respecta al presente asunto, en proceder a un intercambio de derechos de tráfico en las condiciones establecidas por el referido Acuerdo.[41]

87. No obstante, por lo que respecta a la interpretación del Derecho derivado en el contexto del Acuerdo, no estimo necesario interpretar las disposiciones del Derecho derivado mencionadas en el Anexo de este instrumento jurídico de distinto modo que en las situaciones meramente internas de la Unión Europea. Sin embargo, no cabe transponer este enfoque a la interpretación de las disposiciones sustantivas del Derecho derivado en el caso de que la interpretación de dichas disposiciones proceda de una jurisprudencia posterior a la firma del Acuerdo sobre el transporte aéreo y relativa a los principios generales del Derecho de la Unión, o incluso a las normas de Derecho primario.

2. Ámbitos de aplicación de los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas

88. Los motivos de casación primero y segundo versan sobre la interpretación del artículo 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas. La Confederación Suiza sostiene, en esencia, que el Tribunal General interpretó y aplicó erróneamente el artículo 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas y que, al actuar así, también interpretó y aplicó de forma errónea la obligación de motivación que incumbe a la Comisión.

89. No comparto esta opinión, habida cuenta de los ámbitos de aplicación respectivos de los artículos 8 y 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

40 — Sobre la calificación del Acuerdo sobre el transporte aéreo como acuerdo de integración, véase Haldimann, U., «Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr», Felder, D. y Kaddous, C. (ed.), *Accords bilatéraux Suisse-UE, Bilaterale Abkommen Schweiz-EU*, Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 443 a 461.

41 — Sin embargo, conforme al artículo 15, apartado 2, del Acuerdo, los derechos de tráfico se otorgarán progresivamente a las compañías aéreas suizas. El Acuerdo garantiza también a las compañías aéreas comunitarias y suizas la libertad de establecimiento en este sector concreto en virtud del artículo 4. Para una mayor información, véase Kaddous, C. «Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l'Union européenne», op. cit., pp. 81 y 82.

90. En lo que respecta al primer motivo de casación, basado en una aplicación errónea del artículo 9, apartado 1, de este Reglamento, procede recordar, como hizo el Tribunal General, que, conforme al artículo 8, apartado 2, del citado Reglamento, el ejercicio de los derechos de tráfico, en el sentido del artículo 2, letra f), del mismo, estará sujeto a las normas operativas nacionales relativas a la seguridad, a la protección del medio ambiente y a la asignación de franjas horarias.

91. A continuación, el ámbito de aplicación del artículo 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas comprende, como acertadamente observó el Tribunal General, una categoría más específica de normas operativas aplicables al ejercicio de los derechos de tráfico, a saber, las normas operativas que imponen condiciones, limitan o deniegan el ejercicio de los derechos de tráfico. Las medidas contempladas en el artículo 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas son únicamente, pues, las que suponen una *prohibición*, al menos condicional o parcial, del ejercicio de los derechos de tráfico.

92. No resultan convincentes los argumentos de la Confederación Suiza sobre la calificación de las medidas alemanas de que se trata como restricciones contempladas en el artículo 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

93. En el caso de autos, el Tribunal General expuso claramente las razones por las que las medidas alemanas de que se trata no implican en absoluto, durante su período de aplicación, ninguna prohibición de paso por el espacio aéreo alemán de vuelos con salida o destino en el aeropuerto de Zúrich.

94. El Tribunal General señaló, a este respecto, que esas medidas se limitan, en sustancia, a impedir durante las horas fijadas el sobrevuelo a baja altitud de la parte del territorio alemán próxima a la frontera suiza, pero permitiendo el sobrevuelo de ese mismo territorio a una altitud más elevada. Por tanto, suponen una simple modificación de la trayectoria de los vuelos afectados, sin limitar el ejercicio de los derechos de tráfico en el sentido del artículo 9 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

95. Además, el Tribunal General declaró claramente que la existencia de normas operativas relacionadas en particular con la protección del medio ambiente, que deben ser respetadas para que se autorice el ejercicio de los derechos de tráfico en el sentido del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, no equivale a la imposición de una condición o a una limitación al ejercicio de esos derechos, en el sentido del artículo 9, apartado 1, del referido Reglamento. Si así fuera, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento carecería efectivamente de todo sentido, puesto que, en ese supuesto, toda norma operativa estaría comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 9 del Reglamento.

96. Habida cuenta de estas consideraciones, procede desestimar el primer motivo de casación.

97. Asimismo, procede desestimar el segundo motivo de casación, basado en una interpretación errónea de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión en virtud del artículo 253 CE. A este respecto, basta con señalar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate, y la decisión de la Comisión debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de ésta, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. Para cumplir esta obligación, no es necesario exponer todos los motivos imaginables ni especificar y valorar en detalle todos los hechos. [42]

42 — Véase, entre otras, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión (C-304/01, Rec. p. I-7655), apartado 50 y jurisprudencia citada.

98. De la sentencia recurrida se desprende claramente que el Tribunal General pudo ejercer su control a partir de las razones expuestas en la Decisión controvertida. En efecto, como declaró el Tribunal General, dicha Decisión hace constar claramente las razones, tanto sustantivas como procesales, por las que la Comisión considera que las medidas alemanas de que se trata deben examinarse a la luz del artículo 8 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, y no conforme al artículo 9 del mismo Reglamento. [43]

99. Tampoco es convincente la alegación de la Confederación Suiza basada, por un lado, en la sustitución de motivos que la Comisión llevó a cabo en el transcurso del proceso, y por otro lado, en el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al no haber acogido la alegación de la Confederación Suiza sobre la sustitución de motivos de la Comisión. En efecto, no cabe interpretar el concepto de sustitución de motivos incluyendo en él toda reacción de la Comisión a las alegaciones de la parte contraria ante el Tribunal General, puesto que, como reconoció acertadamente el Tribunal General, la Decisión controvertida ya hace constar claramente las razones por las que la Comisión consideraba que las medidas alemanas controvertidas no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 1, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

3. Facultades de control de la Comisión en virtud del Reglamento de acceso a las rutas aéreas

100. Los motivos de casación tercero, cuarto y sexto se refieren, en esencia, a la interpretación y aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas en el marco del Acuerdo sobre el transporte aéreo. El sexto motivo, que versa sobre un aspecto concreto del examen de la proporcionalidad de las medidas alemanas, depende de la suerte del cuarto motivo, al que se remite en lo esencial. En consecuencia, si el cuarto motivo es desestimado, como propongo, también lo será el sexto motivo.

101. Las alegaciones de la Confederación Suiza según las cuales el Tribunal General cometió un error de Derecho en la interpretación y aplicación del artículo 8 del Reglamento de acceso a las rutas aéreas no resultan convincentes. Por el contrario, estos tres motivos de casación se basan en una premisa errónea acerca de las facultades que el Reglamento de acceso a las rutas aéreas confiere a la Comisión en el marco del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

a) Sobre la articulación entre el Acuerdo sobre el transporte aéreo y el Reglamento de acceso a las rutas aéreas

102. Procede comenzar recordando que las facultades de la Comisión derivadas del artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, en lo relativo al examen por su parte de las medidas alemanas en el contexto del Acuerdo sobre el transporte aéreo, deben ser interpretadas respetando los textos y objetivos de los instrumentos jurídicos de que se trata.

103. El Acuerdo sobre el transporte aéreo pretende garantizar el intercambio de derechos de tráfico entre las compañías aéreas comunitarias y suizas en las condiciones establecidas en ese mismo texto. Se desprende en particular de su artículo 15, apartado 1, que dicho Acuerdo no pretende otorgar derechos de tráfico, no absolutos, sino sometidos a lo dispuesto en el Reglamento de acceso a las rutas aéreas. Este Reglamento, por su parte, pretende permitir el acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios. En otras palabras, regula el otorgamiento de derechos de tráfico a las compañías aéreas.

43 — Añadiré que ello es especialmente cierto en el presente asunto, ya que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación tiene menor alcance cuando el interesado ha podido participar en el procedimiento administrativo previo a la adopción del acto impugnado y ha tenido ocasión de expresar sus observaciones. Véase en este sentido, entre otras, la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Austria/Consejo, (C-445/00, Rec. p. I-8549), apartados 49 y 50.

104. Sin embargo, la concesión de derechos de tráfico conforme a este Reglamento está sujeta a ciertas condiciones, en particular las que se derivan de su artículo 8, apartado 2. Así, el ejercicio de los derechos de tráfico, otorgados con arreglo al Reglamento, depende en particular de las normas operativas nacionales sobre seguridad, protección medioambiental y asignación de franjas horarias.

105. Las disposiciones del Acuerdo sobre el transporte aéreo no pueden ampliar, como ha señalado acertadamente el Tribunal General, el ámbito de aplicación del Reglamento de acceso a las rutas aéreas cuando éste se aplica a las relaciones entre las Partes del Acuerdo. En otros términos, este Reglamento no está destinado a aplicarse a situaciones reguladas por el Acuerdo que en un contexto meramente comunitario no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento. [44]

106. El contenido del artículo 2 del Acuerdo sobre el transporte aéreo no cambia nada a este respecto. Bien es cierto que ese artículo establece que las disposiciones contenidas en el anexo del Acuerdo se aplicarán en la medida en que las mismas se refieran al transporte aéreo o a cuestiones directamente relacionadas con el mismo. Sin embargo, como ha observado el Tribunal General en la sentencia recurrida, esta disposición únicamente determina y delimita el ámbito de aplicación de las disposiciones enumeradas en el anexo, excluyendo la aplicación de las mismas en el marco del Acuerdo en los casos que no se refieran ni al transporte aéreo ni a cuestiones directamente relacionadas con el mismo. Esta limitación no afecta en absoluto, en contra de lo que mantiene la Confederación Suiza, al ámbito de aplicación material del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, que sólo regula el otorgamiento de derechos de tráfico a las compañías aéreas. [45]

107. Ésta es la razón por la que, en el marco del examen realizado en virtud del artículo 18, apartado 2, del Acuerdo –que limita además las facultades de la Comisión en el marco del Acuerdo a los casos que puedan afectar a los servicios aéreos– y del artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, las facultades de control de la Comisión derivadas de dicho Reglamento se limitan al análisis de las repercusiones de las medidas en el ejercicio de los derechos de tráfico.

108. Más concretamente, corresponde a la Comisión verificar que tales medidas han sido adoptadas por razones relacionadas con la seguridad, la protección del medio ambiente y la asignación de franjas horarias, y que se aplican, en lo que respecta al ejercicio de los derechos de tráfico, de forma no discriminatoria respecto de las compañías aéreas. Por tanto, los intereses del operador del aeropuerto y de los habitantes de las zonas próximas no se tienen en cuenta para el examen de las medidas alemanas realizado en virtud del artículo 18, apartado 2, del Acuerdo sobre el transporte aéreo y del artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

b) Sobre los principios inherentes a la libre prestación de servicios

109. En su tercer motivo de casación, la Confederación Suiza reprocha al Tribunal General una interpretación errónea del artículo 8, apartado 3, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas, al no haber verificado la conformidad de la Decisión controvertida con los principios de libre prestación de servicios y de proporcionalidad.

44 — Conviene señalar, además, que la problemática particular del ruido está regulada por la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios (DO L 85, p. 40), y la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (DO L 189, p. 12).

45 — La única ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento relativo al acceso en el contexto del Acuerdo es la resultante de la equiparación de la Confederación Suiza con los Estados miembros y de las compañías aéreas domiciliadas en ese país con las compañías aéreas comunitarias.

110. Los criterios de examen que menciona la Confederación Suiza en este motivo de casación, y en particular los basados en los principios generales de libre prestación de servicios y de proporcionalidad, han sido formulados en un contexto comunitario.[46] Dado que el Acuerdo sobre el transporte aéreo no se refiere expresamente a estos principios, la Comisión no estaba obligada a tomarlos en consideración al analizar las medidas controvertidas en el presente contexto, por no existir base jurídica para ello en el Acuerdo sobre el transporte aéreo.

111. Como ya he subrayado en muchas ocasiones, la celebración del Acuerdo sobre el transporte aéreo no entraña una aplicación automática del Derecho comunitario en su totalidad en lo relacionado con la Confederación Suiza. Por el contrario, al optar por la vía de los acuerdos bilaterales, la Confederación Suiza eligió intencionadamente un camino que no permite una participación en el mercado interior tan amplia como la basada en la adhesión a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo. El tenor de este Acuerdo, y en particular el de sus artículos 1 y 3, pone claramente de manifiesto que su objetivo no es aplicar en este ámbito a la Confederación Suiza ni la libre prestación de servicios, tal como se regula en los artículos 49 CE y 51 CE, ni el principio de proporcionalidad. De ello se deduce que nada obliga a la Comisión a verificar si las medidas alemanas controvertidas se atienen a los principios generales que regulan la libre prestación de servicios y, en particular, al de proporcionalidad.

112. En el caso que nos ocupa, el Tribunal General no tomó expresamente posición sobre la cuestión de si dichos principios se aplicaban o no en el marco del presente asunto. No obstante, procedió a un examen de la Decisión controvertida desde ese punto de vista y consideró que las medidas controvertidas no conculcaban en absoluto tales principios.

113. Dado que esos principios no son, sin embargo, aplicables para el examen de las medidas alemanas de que se trata, el motivo de casación dirigido contra la motivación de la sentencia recurrida que se refiere a la supuesta violación de la libre prestación de servicios no puede dar lugar a la anulación de esta última.[47]

114. A la luz de estas consideraciones procede desestimar por inoperante el tercer motivo de casación.

c) Sobre el principio de no discriminación

115. En lo que respecta al cuarto motivo de casación, en el que la Confederación Suiza reprocha al Tribunal General una violación del principio de no discriminación, procede señalar que la limitación de las facultades de control no afecta al examen de las medidas alemanas desde el punto de vista del principio de no discriminación. Así se desprende de la lectura del artículo 1, apartado 2, del Acuerdo sobre el transporte aéreo, puesto en relación con el artículo 3 del mismo, que prohíbe expresamente cualquier discriminación por razón de la nacionalidad. No obstante, como ya indiqué anteriormente, las facultades de control de la Comisión no llegan tan lejos como para aplicarse a la toma en consideración de los intereses de los habitantes de las zonas suizas próximas al aeropuerto de Zúrich y de los del operador de este aeropuerto.

46 — Las Decisiones de la Comisión a las que se refiere la Confederación Suiza son la Decisión 98/523/CE de la Comisión, de 22 de julio de 1998, sobre un procedimiento relativo a la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo (DO L 233, p. 25) y la Decisión 94/290/CE de la Comisión, de 27 de abril de 1994, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo (DO L 127, p. 22). Véase, por otra parte, la sentencia de 19 de junio de 1997, Air Inter/Comisión (T-260/94, Rec. p. II-997) relativa a esta última Decisión. Dado el marco estrictamente comunitario de dichas Decisiones, la Comisión estaba obligada a tener en cuenta el Derecho comunitario primario y los principios generales de Derecho comunitario al examinar las medidas controvertidas. En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la sentencia de 18 de enero de 2001, Italia/Comisión (C-361/98, Rec. p. I-385), procede observar que dicha sentencia se dictó *después* de la firma del Acuerdo. De ello se deduce que dicha sentencia no puede ofrecer orientaciones para la interpretación del Acuerdo, salvo si ha sido notificada y examinada en el seno del Comité mixto previsto en el artículo 21, apartado 1, del Acuerdo sobre el transporte aéreo.

47 — Véase en particular la sentencia de 18 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425), apartado 148 y jurisprudencia citada, y de 29 de marzo de 2012, Comisión/Polonia (C-504/09 P), apartado 90 y jurisprudencia citada.

116. En cuanto a la aplicación del principio de no discriminación a las compañías aéreas, y en particular a la compañía Swiss, que utiliza el aeropuerto de Zúrich como centro de conexiones («hub») de su red,[48] estimo que no cabe reprochar ningún error de Derecho al Tribunal General en esta materia.

117. El Tribunal General recordó en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia, el principio de no discriminación no sólo prohíbe las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, o el domicilio social por lo que respecta a las sociedades, sino también cualquier otra forma encubierta de discriminación que, aplicando otros criterios de distinción, conduzca, de hecho, al mismo resultado.[49]

118. Basándose en la jurisprudencia antes citada, declaró a continuación que, aunque las medidas alemanas controvertidas conduzcan al mismo resultado que una discriminación por razón de la nacionalidad respecto de las compañías aéreas suizas, entre ellas Swiss, porque esta última utiliza el aeropuerto de Zúrich como centro de conexiones, sería necesario además que dichas medidas no estén justificadas por circunstancias objetivas y no sean proporcionadas al objetivo que persiguen.

119. A continuación, el Tribunal General realizó una apreciación de los hechos y declaró, sobre el primer criterio, relativo al objetivo legítimo de las medidas controvertidas, que existían en el caso de autos circunstancias objetivas, en el sentido de la jurisprudencia mencionada, que justificaban la adopción de la norma de aplicación, en particular las relativas a la reducción de la contaminación acústica de una región turística de Alemania.

120. En lo que se refiere al segundo criterio, la proporcionalidad de las medidas de que se trata, el Tribunal General examinó en primer lugar, de forma detallada, los elementos de prueba aportados. En particular observó que los Estados miembros tenían derecho a adoptar medidas para reducir la contaminación acústica por debajo de los valores límite prescritos y que, al carecer de autoridad sobre la utilización del aeropuerto de Zúrich, la República Federal de Alemania no tenía otros medios para alcanzar el objetivo deseado. De este modo concluyó que, ante la falta de pruebas que demostrasen la existencia, o incluso la posibilidad, de graves inconvenientes para el aeropuerto de Zúrich o de medidas menos gravosas que permitieran alcanzar el objetivo de reducir la contaminación acústica fijado en la norma de aplicación, las medidas alemanas controvertidas debían considerarse proporcionadas al objetivo pretendido.

121. Deseo recordar que tal apreciación no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia, salvo en caso de desnaturalización de las pruebas presentadas ante el Tribunal General.[50] Por otra parte, es preciso señalar que la desnaturalización debe resultar manifiesta a la vista de los documentos que obran en autos, sin que sea preciso proceder a una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas.[51]

122. En el presente asunto, habida cuenta de que las alegaciones presentadas por la Confederación Suiza se limitan, básicamente, a impugnar la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General, no resulta manifiesto que las constataciones efectuadas por el Tribunal General contengan inexactitudes que puedan hacer necesario el control del Tribunal de Justicia.

48 — Se trata de un método de explotación de redes radiales que se caracteriza por que las compañías aéreas utilizan un aeropuerto como centro de conexión de sus vuelos y que ha llegado a ser un modelo operativo habitual entre las compañías aéreas.

49 — En la sentencia recurrida, el Tribunal General hizo referencia a las sentencias de 13 de julio de 1993, Commerzbank (C-330/91, Rec. p. I-4017), apartado 14; de 19 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-224/00, Rec. p. I-2965), apartado 15, y de 27 de octubre de 2009, ČEZ (C-115/08, Rec. p. I-10265), apartado 92.

50 — Véase, en particular, la sentencia de 6 de abril de 2006, General Motors/Comisión (C-551/03 P, Rec. p. I-3173), apartado 51. Véase también la sentencia de 20 de enero de 2011, General Química y otros/Comisión (C-90/09, Rec. p. I-1), apartado 72 y jurisprudencia citada.

51 — Véase, entre otras, la sentencia de 19 de julio de 2012, Kaimer y otros/Comisión (C-264/11 P), apartado 24 y jurisprudencia que allí se cita.

123. Por lo demás, estimo que la conclusión contraria tendría como consecuencia que toda norma operativa que tuviera por objetivo garantizar la seguridad, la protección medioambiental o la asignación de franjas horarias sería automáticamente discriminatoria, en la medida en que tales medidas afectan con más frecuencia a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto afectado como centro de conexión de sus vuelos. Tal interpretación del principio de no discriminación vaciaría de contenido el artículo 8, apartado 2, del Reglamento de acceso a las rutas aéreas.

124. Habida cuenta de estas consideraciones, procede desestimar el cuarto motivo de casación.

125. Por último, el sexto motivo de casación versa sobre un aspecto concreto del examen realizado por el Tribunal General acerca de la proporcionalidad de las medidas alemanas controvertidas. En este motivo, la Confederación Suiza imputa al Tribunal General un error de Derecho por haber excluido la eventual existencia de medidas menos gravosas. Teniendo en cuenta mi análisis sobre el cuarto motivo de casación y mi propuesta de desestimarlo, considero que el sexto motivo tampoco puede dar lugar a la anulación de la sentencia recurrida y que, en consecuencia, procede rechazar este motivo por inoperante.

4. Normas relativas a la carga de la prueba

126. En su quinto motivo, basado en una interpretación arbitraria de las normas relativas a la carga de la prueba, la Confederación Suiza no hace más que reiterar, una vez más, sus alegaciones acerca del error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al examinar la proporcionalidad de las medidas alemanas controvertidas a la luz del principio de no discriminación. Por consiguiente, habida cuenta de la respuesta dada al cuarto motivo, considero que la argumentación de la Confederación Suiza puede rechazarse sin mayor análisis.

127. En todo caso, incumbe a la persona que pretende invocar judicialmente un derecho demostrar los hechos en los que basa su pretensión. Por tanto, estimo que el Tribunal General aplicó correctamente las normas que regulan la carga de la prueba al considerar que incumbía a la Confederación Suiza probar que la norma de aplicación no constituía una medida necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos que perseguía. Al faltar dicha prueba, el Tribunal General procedió a una apreciación de los hechos que le llevó a concluir que no se había demostrado la existencia de medidas menos gravosas.

128. Como la Confederación Suiza no ha demostrado ninguna desnaturalización de la prueba que pueda hacer necesario el control del Tribunal de Justicia, procede desestimar el quinto motivo de casación.

VI. Conclusión

129. A la luz del conjunto de consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso de casación interpuesto por la Confederación Suiza.

2) Condene a la Confederación Suiza a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

3) Declare que la República Federal de Alemania y el Landkreis Waldshut cargarán con sus propias costas.