Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

21 de diciembre de 2016*

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Tasas aeroportuarias — Artículo 108 TFUE, apartado 2 — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal — Admisibilidad del recurso de anulación — Persona individualmente afectada — Interés en ejercitar la acción — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Requisito relativo a la selectividad»

En el asunto C-524/14 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 20 de noviembre de 2014,

Comisión Europea, representada por los Sres. T. Maxian Rusche, R. Sauer y V. Di Bucci, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Hansestadt Lübeck, subrogada en los derechos de Flughafen Lübeck GmbH, representada por el Sr. M. Núñez Müller y la Sra. I. Ruck, Rechtsanwälte,

parte demandante en primera instancia,

apoyada por:

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Petersen, en calidad de agentes,

Reino de España, representado por el Sr. M.A. Sampol Pucurull, en calidad de agente,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça y E. Juhász y la Sra. A. Prechal, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (Ponente) y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 31 de mayo de 2016;

* Lengua de procedimiento: alemán.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 9 de septiembre de 2014, Hansestadt Lübeck/Comisión (T-461/12, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2014:758), mediante la que dicho Tribunal, por una parte, anuló la Decisión C(2012) 1012 final de la Comisión, de 22 de febrero de 2012, relativa a las ayudas de Estado SA.27585 y SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 y CP 162/2010) — Alemania (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en la medida en que esta Decisión se refería al Reglamento relativo a las tasas del aeropuerto de Lübeck (Alemania), adoptado en 2006 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2006») y, por otra parte, desestimó el recurso en todo lo demás.

Antecedentes del litigio

2 Hasta el 31 de diciembre de 2012, el aeropuerto de Lübeck fue explotado por Flughafen Lübeck GmbH (en lo sucesivo, «FL»). Hasta el 30 de noviembre de 2005, la demandante en primera instancia, Hansestadt Lübeck (ciudad de Lübeck), fue titular del 100 % de FL. Desde el 1 de diciembre de 2005 y hasta finales del mes de octubre de 2009, la empresa privada neozelandesa Infratil fue titular del 90 % de FL y la ciudad de Lübeck del 10 %. A partir del mes de noviembre de 2009, la ciudad de Lübeck recuperó la titularidad del 100 % de FL. El 1 de enero de 2013, el aeropuerto de Lübeck fue vendido a Yasmina Flughafenmanagement GmbH. FL fue absorbida por la ciudad de Lübeck, y su inscripción en el Registro Mercantil fue dada de baja el 2 de enero de 2013.

3 FL adoptó, de conformidad con el artículo 43a, apartado 1, de la Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Reglamento de autorización para la navegación aérea), de 19 de junio de 1964 (BGBl. I, p. 370), en su versión vigente en 2006 (en lo sucesivo, «LuftVZO»), el Reglamento de 2006, que fue aprobado por la autoridad aérea del Land de Schleswig-Holstein. Dicho Reglamento se aplica desde el 15 de junio de 2006 a todas las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Lübeck, salvo acuerdo celebrado entre el gestor de este último y una compañía aérea.

4 En 2007, la Comisión adoptó la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal respecto de un contrato celebrado entre FL y la compañía aérea Ryanair, que fijaba para dicha compañía tasas aeroportuarias inferiores a las del Reglamento de tasas de 1998, aplicable por entonces al aeropuerto de Lübeck.

5 Al considerar, en particular, que el Reglamento de 2006, como tal, podía contener también una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, la Comisión incoó, mediante la Decisión controvertida, el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, respecto de diversas medidas relativas al aeropuerto de Lübeck, entre las que se encuentra el citado Reglamento.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

6 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de octubre de 2012, FL interpuso un recurso solicitando la anulación de la Decisión controvertida en la medida en que, por una parte, iniciaba el procedimiento de investigación formal respecto del Reglamento de 2006 y, por otra parte, obligaba a la República Federal de Alemania a responder al requerimiento de información sobre el citado Reglamento.

7 En la réplica, presentada en la Secretaría del Tribunal General el 20 de febrero de 2013, la ciudad de Lübeck declaró subrogarse en los derechos de FL a efectos de la continuación del procedimiento del recurso interpuesto por esta última.

8 La ciudad de Lübeck invocó, en apoyo de su primera pretensión, cinco motivos, basados, el primero de ellos, en la violación del derecho de defensa de la República Federal de Alemania, el segundo, en el incumplimiento de la obligación de proceder a un examen diligente e imparcial, el tercero, en la infracción del artículo 108 TFUE, apartados 2 y 3, y de los artículos 4, 6 y 13, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), el cuarto, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, el quinto, en el incumplimiento de la obligación de motivación.

9 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que procedía admitir la primera pretensión, al considerar, por una parte, que la Decisión controvertida afectaba directa e individualmente a FL, por lo que ésta tenía legitimación activa para interponer el recurso, y, por otra parte, que FL había conservado el interés en ejercitar la acción tras la venta del aeropuerto de Lübeck. En cuanto al fondo, el Tribunal General estimó el cuarto motivo, al considerar que la referida Decisión adolecía de un error manifiesto de apreciación dado que la Comisión había considerado en ella que las ventajas establecidas por el Reglamento de 2006 presentaban carácter selectivo. En consecuencia, anuló la citada Decisión en la medida en que incoaba el procedimiento de investigación formal respecto de dicho Reglamento.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

10 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida.

— Declare la inadmisibilidad del recurso interpuesto en primera instancia o, con carácter subsidiario, lo declare carente de objeto.

— Con carácter igualmente subsidiario, declare infundada la parte del cuarto motivo del recurso interpuesto en primera instancia en la que la ciudad de Lübeck denuncia la violación del artículo 107 TFUE, apartado 1, en lo que atañe al requisito de selectividad y devuelva el asunto al Tribunal General por lo que respecta a las demás partes de ese motivo así como a los motivos primero a tercero y quinto de dicho recurso.

— Condene a la ciudad de Lübeck a cargar con las costas en que se haya incurrido en el procedimiento de primera instancia y en el procedimiento de casación o, con carácter subsidiario, para el caso de que se devuelva el asunto al Tribunal General, se reserve la decisión sobre las costas de primera instancia y del recurso de casación.

11 La ciudad de Lübeck solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación en su totalidad y estime íntegramente las pretensiones que formuló en primera instancia.

— Condene en costas a la Comisión.

12 Mediante sendas resoluciones del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de marzo y de 14 de abril de 2015, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania y del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la ciudad de Lübeck.

Sobre el recurso de casación

Sobre el primer motivo de casación, basado en que la Decisión controvertida no afectaba individualmente a FL

Alegaciones de las partes

13 Mediante su primer motivo de casación, la Comisión reprocha al Tribunal General que declarara que la Decisión controvertida afectaba individualmente a FL, siendo así que, según ella, es la autoridad de tutela del Land quien fija las tasas aeroportuarias, y no el gestor del aeropuerto. Sostiene que, al considerar, en los apartados 29 a 35 de la sentencia recurrida, que, con la adopción del Reglamento 2006, FL había ejercido competencias que se le habían atribuido con carácter exclusivo, el Tribunal General había hecho caso omiso de la norma jurídica nacional aplicable en el caso de autos, según la cual los reglamentos de tasas aeroportuarias deben ser aprobados por la autoridad de tutela del Land, que a su vez está vinculada por la normativa federal sobre tasas aeroportuarias. Según afirma, el mero hecho de que la empresa pública gestora del aeropuerto esté encargada de proponer dicho Reglamento no significa que sea ella, y no el Estado, quien está facultada para determinar la gestión y las políticas que aplica mediante el citado Reglamento. La Comisión sostiene, a este respecto, que la apreciación del Tribunal General es contraria a la jurisprudencia que emana de la sentencia de 10 de julio de 1986, DEFI/Comisión (282/85, EU:C:1986:316), en la que se declaró, en particular, que, en virtud de la normativa francesa pertinente, el Gobierno francés estaba facultado para determinar la gestión y la política del organismo de que se trataba en aquel asunto y, por tanto, para definir los intereses que dicho organismo debía defender.

14 La ciudad de Lübeck y la República Federal de Alemania solicitan que se desestime el presente motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

15 Según recordó el Tribunal General en el apartado 26 de la sentencia recurrida, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que se ven afectados individualmente en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, EU:C:1963:17, p. 413; de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 72, y de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 46).

16 En el caso de autos, para declarar que la Decisión controvertida afectaba individualmente a FL, el Tribunal General consideró, en el apartado 34 de la sentencia recurrida, que, en la medida en que se refería al Reglamento de 2006, dicha Decisión afectaba a un acto cuya autoría correspondía en parte a FL e impedía a ésta ejercer como considerase oportuno competencias que le eran propias. Para llegar a esta apreciación el Tribunal General señaló, en particular, en el apartado 29 de dicha sentencia, que si bien conforme al artículo 43a, apartado 1, de la LuftVZO, la autoridad de tutela del Land —en el caso de autos, la autoridad aérea del Land de Schleswig-Holstein— debía aprobar el reglamento sobre las tasas aplicables a un aeropuerto, de esa disposición resultaba no obstante que tal reglamento debía ser propuesto por el gestor del aeropuerto de que se tratara y que la autoridad de tutela carecía de competencia propia para fijar por sí misma dichas tasas, pudiendo sólo aprobar o rechazar el reglamento propuesto.

17 El Tribunal General también señaló en los apartados 30 y 31 de la sentencia recurrida que de la Decisión controvertida y del Reglamento de 2006 se desprendía que la posibilidad de aplicar tasas reducidas en el marco de los descuentos establecidos por dicho Reglamento dependía de los acuerdos celebrados directamente entre el gestor del aeropuerto de Lübeck y las compañías aéreas, sin intervención de la autoridad de tutela, y que la aplicación a Ryanair de tasas especiales, distintas de las establecidas por el Reglamento de 2006, se había llevado a cabo, precisamente, mediante acuerdos celebrados directamente entre FL y dicha compañía aérea.

18 El Tribunal General dedujo de ello, en el apartado 32 de la citada sentencia, que FL disponía, como gestor del aeropuerto de Lübeck, de una competencia propia en materia de fijación de las tasas aeroportuarias aplicables a dicho aeropuerto y que no actuaba únicamente como una prolongación del Estado, ejerciendo competencias atribuidas con carácter exclusivo a este último. En consecuencia, según el Tribunal General, la competencia para adoptar el Reglamento de 2006 recaía en FL, y no en las autoridades estatales, pese a la exigencia que dicho Reglamento fuera aprobado por la autoridad de tutela.

19 Así, el Tribunal General consideró, a la luz del Derecho nacional aplicable, que además de la facultad de proponer a la autoridad de tutela el Reglamento por el que se fijaban las tasas aeroportuarias aplicables al aeropuerto de Lübeck, FL disponía de una competencia propia para adoptar dicho Reglamento.

20 Dado que la Comisión cuestiona esta apreciación mediante su alegación expuesta en el apartado 13 de la presente sentencia, procede recordar que, en lo que atañe a una interpretación del Derecho nacional efectuada por el Tribunal General, el Tribunal de Justicia sólo es competente, en el marco de un recurso de casación, para comprobar si existió una desnaturalización de este Derecho, la cual debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de julio de 2011, Edwin/OAMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, apartado 53, y de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión, C-559/12 P, EU:C:2014:217, apartados 79 y 80 y jurisprudencia citada).

21 Ahora bien, en el caso de autos, la Comisión no ha alegado ni, *a fortiori*, demostrado tal desnaturalización del Derecho nacional. En efecto, no ha sostenido ni demostrado que el Tribunal General realizara apreciaciones manifiestamente contrarias al contenido de las disposiciones del Derecho alemán controvertidas ni que atribuyera a alguna de ellas un alcance que manifiestamente no le correspondía en relación con los demás elementos obrantes en autos (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión, C-559/12 P, EU:C:2014:217, apartado 81).

22 Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad del primer motivo de casación.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en que la ciudad de Lübeck carecía de interés actual en ejercitar la acción

Alegaciones de las partes

23 Mediante su segundo motivo de casación, la Comisión sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 37 de la sentencia recurrida, por una parte, que FL tenía interés en ejercitar la acción, incluso después de la venta del aeropuerto de Lübeck a un inversor privado, dado que el procedimiento de investigación formal no había concluido y la Decisión controvertida seguía, por tanto, surtiendo efectos y, por otra parte, que, en todo caso, FL había conservado un interés en ejercitar la acción respecto del período anterior a la venta.

24 La Comisión alega que, aun a falta de decisión final por la que concluya el procedimiento de investigación formal, la Decisión controvertida había dejado de producir su único efecto jurídico, a saber, la obligación de suspender la medida de ayuda durante la investigación, ya que no se había pronunciado suspensión alguna antes del 31 de diciembre de 2012 y, desde el 1 de enero de 2013, fecha de la privatización del aeropuerto de Lübeck, ya no era posible considerar que el Reglamento de 2006 fuera un régimen de ayudas en curso de ejecución, al haber dejado de estar financiado con fondos públicos. A su parecer, la apreciación del Tribunal General es contraria a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, según la cual el interés debe ser efectivo y actual y sólo perdura si el recurso puede, mediante su resultado, procurar un beneficio a la parte que lo ha interpuesto. Por otra parte, aduce que la ciudad de Lübeck no ha demostrado tener interés alguno en mantener su recurso después de la privatización del aeropuerto.

25 La ciudad de Lübeck y la República Federal de Alemania solicitan que se desestime el presente motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

26 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el interés del demandante en ejercitar la acción debe existir, habida cuenta del objeto del recurso, en el momento de interponerlo, so pena de que se declare su inadmisibilidad. Ese objeto del litigio debe perdurar, al igual que el interés en ejercitar la acción, hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso debe poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión, C-239/12 P, EU:C:2013:331, apartado 61 y jurisprudencia citada).

27 En el caso de autos, para rechazar la alegación de la Comisión de que la venta del aeropuerto de Lübeck a una empresa privada el 1 de enero de 2013 había puesto fin al régimen de ayudas controvertido, por lo que la obligación de suspensión de dicho régimen ya no causaba perjuicio alguno y, en consecuencia, la ciudad de Lübeck había perdido su interés actual en solicitar la anulación de la Decisión controvertida, el Tribunal General consideró, como se indica en el apartado 23 de la presente sentencia, que dado que el procedimiento de investigación formal no había concluido, la referida Decisión seguía surtiendo efectos y la ciudad de Lübeck conservaba el interés en ejercitar la acción, al menos respecto del período anterior a la venta del aeropuerto.

28 Previamente, en el apartado 27 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó, remitiéndose, en particular, a la sentencia de 24 de octubre de 2013, Deutsche Post/Comisión (C-77/12 P, no publicada, EU:C:2013:695), apartados 52 y 53, que una decisión de apertura del procedimiento de investigación formal respecto de una medida en curso de ejecución y calificada de «ayuda nueva» conlleva efectos jurídicos autónomos, en particular por lo que respecta a la suspensión de dicha medida. El referido Tribunal señaló que tal decisión modifica necesariamente el alcance jurídico de la medida considerada, así como la situación jurídica de las empresas que se benefician de ella, en particular, por lo que respecta a la continuidad de la ejecución de dicha medida. Añadió que existe, al menos desde la adopción de tal decisión, una duda considerable sobre la legalidad de la medida en curso de ejecución que debe llevar al Estado miembro a suspender su aplicación, y que tal decisión puede invocarse igualmente ante un juez nacional que ha de deducir todas las consecuencias derivadas de la violación del artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase.

29 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado igualmente en la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755), apartado 45, y en el auto de 4 de abril de 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, no publicado, EU:C:2014:240), apartado 27, que, cuando la Comisión ha incoado, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, el procedimiento de investigación formal en relación con una medida no notificada y en curso de ejecución, un órgano jurisdiccional nacional que conoce de una demanda por la que se solicita el cese de la ejecución de

esa medida y la recuperación de las cuantías ya abonadas está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para extraer las consecuencias de un posible incumplimiento de la obligación de suspensión de la ejecución de dicha medida. Para ello, el órgano jurisdiccional nacional puede decidir suspender la ejecución de la medida de que se trate y ordenar la recuperación de los importes ya abonados. También puede decidir la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger, por un lado, los intereses de las partes afectadas y, por otro lado, el efecto útil de la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal.

30 Así, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, en contra de lo que sostiene la Comisión, que la obligación de suspender la ejecución de la medida controvertida no es el único efecto jurídico de una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal.

31 En particular procede señalar, a la vista de esta jurisprudencia, que, tal como observó el Tribunal General, tras la privatización del aeropuerto de Lübeck, la ciudad de Lübeck seguía estando expuesta, cuando menos, al riesgo de que un órgano jurisdiccional nacional ordenara la recuperación de las posibles ayudas concedidas mientras FL fue propietaria de dicho aeropuerto. En consecuencia, el Tribunal General declaró fundadamente que, a falta de una decisión final de la Comisión por la que concluyera el procedimiento de investigación formal, la Decisión controvertida seguía produciendo efectos, por lo que la ciudad de Lübeck conservaba el interés en ejercitar la acción para solicitar su anulación.

32 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo de casación por infundado.

Sobre el tercer motivo de casación, basado en una apreciación errónea del carácter selectivo del Reglamento de 2006

Alegaciones de las partes

33 Mediante su tercer motivo de casación, la Comisión alega que el Tribunal General interpretó erróneamente el requisito relativo a la selectividad en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, al considerar, en los apartados 53 a 55 de la sentencia recurrida, que para apreciar el posible carácter selectivo de una tarifa establecida por una entidad pública por la utilización de un bien o de un servicio procedía verificar si dicha tarifa se aplicaba de manera no discriminatoria a todas las empresas que utilizaban o podían utilizar tal bien o servicio, y que, en el caso de autos, el hecho de que el Reglamento 2006 se aplicara sólo a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck carecía de pertinencia.

34 La Comisión sostiene que esta interpretación es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una medida no constituye una medida general de política fiscal o económica, y presenta, pues, carácter selectivo, si se aplica sólo a ciertos sectores de la economía o a ciertas empresas dentro de un determinado sector. Pues bien, a su parecer, dado que una medida que establece las condiciones en las que una empresa pública ofrece sus propios bienes o servicios nunca se aplica a todos los operadores económicos, tal medida es siempre una medida selectiva.

35 Según la Comisión, carece de relevancia que dicha medida se aplique de manera no discriminatoria a todas las empresas que utilizan, o que pueden utilizar, tales bienes o servicios, pues la cuestión de una desigualdad de trato o de una discriminación no es pertinente para declarar la existencia de una ayuda. A este respecto, afirma que el Tribunal General se basó erróneamente en el criterio empleado en la sentencia de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), que sólo se aplica a las medidas fiscales, e interpretó erróneamente el alcance de las sentencias de 2 de febrero de 1988, Kwekerij van der Kooy y otros/Comisión (67/85,

68/85 y 70/85, EU:C:1988:38), de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión (C-56/93, EU:C:1996:64), de 20 de noviembre de 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622), y de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido (C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732).

36 Con carácter subsidiario la Comisión alega que el Tribunal General también aplicó erróneamente, en los apartados 52 y 53 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, por una parte, el carácter selectivo de una medida se aprecia esencialmente a la vista de los efectos de dicha medida y, por otra parte, las medidas que sólo benefician a un sector de actividad son selectivas. Señala que, toda vez que el aeropuerto de Lübeck compite directamente con el de Hamburgo (Alemania), la ventaja conferida por el Reglamento de 2006 sólo beneficia a las compañías aéreas que utilizan el primero, lo que basta, a su juicio, para demostrar que dicho Reglamento es selectivo. Según afirma, el enfoque adoptado por el Tribunal General tendría como consecuencia sustraer los reglamentos que fijan las tasas aeroportuarias de la normativa sobre ayudas de Estado.

37 Con carácter subsidiario de segundo grado, la Comisión sostiene que, aun suponiendo que el criterio establecido en la sentencia de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) sea aplicable para comprobar la selectividad de reglamentos que fijan las tasas de determinadas instituciones públicas, el Tribunal General interpretó erróneamente este criterio. En efecto, según afirma, para determinar el conjunto de empresas que se encuentran en una situación comparable no procede atender al ámbito de aplicación de la medida de que se trata, sino que han de tenerse en cuenta aquellas empresas que tienen conceptos de gastos análogos a los de las empresas favorecidas por la medida. Añade que el Reglamento de 2006 es selectivo porque no respeta el principio contenido en el artículo 43a, apartado 1, de la LuftVZO —de obligado cumplimiento para todos los aeropuertos alemanes y, en consecuencia, para todas las compañías aéreas que operan en tales aeropuertos— según el cual las tasas aeroportuarias deben cubrir los costes. A su entender, al considerar como elemento determinante el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, y no el objetivo perseguido por esa disposición, el Tribunal General incurrió en error de Derecho.

38 Por último, la Comisión sostiene que el Tribunal General también incurrió en error de Derecho al no examinar si los descuentos establecidos por el Reglamento de 2006 eran selectivos, al beneficiar sólo a las compañías aéreas que reunían determinados requisitos.

39 La ciudad de Lübeck, la República Federal de Alemania y el Reino de España solicitan que se desestime el presente motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

40 Tal como recordó el Tribunal General en el apartado 43 de la sentencia recurrida, la calificación de «ayuda de Estado» requiere, según jurisprudencia consolidada, que concurran todos los requisitos siguientes. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia (véase, en particular, la sentencia de 16 de julio de 2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, apartado 24).

41 En lo que se refiere al requisito relativo a la selectividad de la ventaja, que es constitutivo del concepto de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que prohíbe las ayudas «[que favorecen] a determinadas empresas o producciones», según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, recordada en los apartados 45 y 46 de la sentencia recurrida, la apreciación de este requisito requiere examinar si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer «a determinadas empresas o producciones» en comparación con otras que se encuentren, en relación con el objetivo perseguido por tal régimen, en una situación fáctica y jurídica

comparable. En el concepto de «ayuda de Estado» no están comprendidas las medidas estatales que establecen una diferenciación entre empresas y que, en consecuencia, son selectivas *a priori*, cuando esta diferenciación resulta de la naturaleza o de la estructura del sistema en el que se inscriben (véanse las sentencias de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, apartados 41 y 42; de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartados 82 y 83; de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartados 74 y 75, así como de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartados 54 y 55).

42 Para estimar el motivo invocado por la ciudad de Lübeck, basado en que en la medida en que la Comisión había considerado, en la Decisión controvertida, que el Reglamento de 2006 era selectivo, se había infringido el artículo 107 TFUE, apartado 1, el Tribunal General declaró primeramente, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, que tal consideración sólo se basaba, en dicha Decisión, en que las ventajas controvertidas únicamente se concedían a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck.

43 A continuación, en el apartado 51 de la citada sentencia, el Tribunal General señaló que el hecho de que el Reglamento de 2006 sólo se aplicara a dichas compañías era consustancial con el régimen jurídico alemán de las tasas aeroportuarias y con la propia naturaleza de un reglamento que fija tales tasas y que, en el marco jurídico en cuestión, las compañías aéreas que frecuentaban los demás aeropuertos alemanes estaban sujetas, en tales aeropuertos, a los reglamentos sobre tasas específicamente aplicables a ellos, por lo que no se encontraban en una situación comparable a la de las compañías que utilizaban el aeropuerto de Lübeck.

44 Por otra parte, en el apartado 52 de la referida sentencia, el Tribunal General consideró que, si bien de la jurisprudencia se desprende que una ayuda puede tener carácter selectivo aun cuando afecte a todo un sector económico, dicha jurisprudencia, elaborada en particular en el contexto de medidas nacionales de alcance general, no es directamente pertinente en el caso de autos, pues la medida controvertida no afectaba a todo el sector aeroportuario, sino tan sólo a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck.

45 Por último, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en esencia, que el carácter selectivo de una medida mediante la que una entidad pública establece una tarifa por la utilización de sus bienes o servicios se evalúa tomando como referencia a todas las empresas que utilizan, o pueden utilizar, dichos bienes o servicios y examinando si todas, o sólo algunas de ellas, disfrutan o pueden disfrutar de una posible ventaja.

46 A la vista de tales consideraciones, el Tribunal General declaró, en los apartados 54 y 55 de la sentencia recurrida, que el mero hecho de que el Reglamento de 2006 sólo se aplicara a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck no era pertinente para considerar que dicho Reglamento tenía carácter selectivo y que, al ser pacífico que todas las compañías aéreas podían beneficiarse de las tarifas de dicho Reglamento, «la Comisión, a la vista de la motivación que figura en la Decisión [controvertida], [erró] al considerar que el Reglamento de 2006 era selectivo».

47 A este respecto, procede señalar que, en contra de lo que sostiene la Comisión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende en modo alguno que una medida mediante la que una empresa pública establece los requisitos de utilización de sus bienes o servicios sea siempre y, en consecuencia, *per se*, selectiva en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Las sentencias a que se remite la Comisión, en particular, las mencionadas en el apartado 35 de la presente sentencia, no establecen tal regla general.

48 En cambio, según reiterada jurisprudencia, el artículo 107 TFUE, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que los define en función de sus efectos y, por lo tanto, independientemente de las técnicas utilizadas (sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 87 y jurisprudencia citada).

49 Por tanto, si bien no puede excluirse que una medida mediante la que una empresa pública establece los requisitos de utilización de sus bienes o servicios presente carácter selectivo a pesar de ser de aplicación general a todas las empresas que utilizan tales bienes o servicios, para determinar si ello es así no procede atender a la naturaleza de tal medida, sino a sus efectos, analizando si la ventaja que se supone que confiere favorece únicamente, en realidad, a algunas de esas empresas en comparación con las demás, siendo así que, a la vista del objetivo perseguido por el régimen en cuestión, todas esas empresas se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable.

50 De ello se deduce que carece de fundamento la alegación principal de la Comisión, expuesta en el apartado 34 de la presente sentencia, según la cual una medida que establece las condiciones en las que una empresa pública ofrece sus propios bienes o servicios es siempre una medida selectiva.

51 Esta apreciación no queda desvirtuada por la alegación de la Comisión, que figura en el apartado 35 de la presente sentencia, según la cual para determinar si existe una ayuda no es relevante que tal medida se aplique de manera no discriminatoria al conjunto de empresas que utilizan o pueden utilizar esos bienes o servicios, ni por la alegación de que el Tribunal General erró al basarse en la jurisprudencia relativa a las medidas fiscales.

52 En efecto, por una parte, para determinar si, a pesar de ser de aplicación general a un conjunto de operadores económicos, una medida tiene como efecto favorecer únicamente, en definitiva, a determinadas empresas, procede examinar, tal como resulta de la jurisprudencia recordada en el apartado 41 de la presente sentencia, si beneficia a determinadas empresas en comparación con otras que se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por el régimen jurídico de que se trate, en una situación fáctica y jurídica comparable.

53 De este modo, el examen de si tal medida presenta carácter selectivo coincide esencialmente con el examen de si la citada medida se aplica a todos esos operadores económicos de manera no discriminatoria (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 53). Por tanto, tal como señala el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones, el concepto de selectividad está ligado al de discriminación.

54 Por otra parte, según resulta también de la citada jurisprudencia, tal examen de la selectividad debe efectuarse «en el marco de un régimen jurídico concreto». En consecuencia, para apreciar la selectividad de una medida es necesario examinar si, en el marco de un régimen jurídico concreto, dicha medida puede favorecer a determinadas empresas en comparación con otras que se encuentren, a la vista del objetivo perseguido por ese régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable (sentencias de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 56, y de 28 de julio de 2011, Mediaset/Comisión, C-403/10 P, no publicada, EU:C:2011:533, apartado 36).

55 Por tanto, dicho examen implica, en principio, definir de antemano el marco de referencia en el que se inscribe la medida de que se trata. Tal como señaló el Abogado General en los puntos 77 y 86 a 89 de sus conclusiones, este método no se reserva únicamente al examen de las medidas fiscales, pues el Tribunal de Justicia se ha limitado a indicar que la determinación del marco de referencia reviste especial importancia en el caso de medidas fiscales, ya que la propia existencia de una ventaja sólo puede apreciarse en relación con una imposición considerada «normal» (sentencia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 56).

56 Por lo que respecta a las alegaciones subsidiarias de la Comisión, expuestas en los apartados 36 a 38 de la presente sentencia, procede señalar, en primer lugar, en lo que atañe a la crítica de que no se tomaron en consideración los efectos de la medida de que se trata, que el Tribunal General examinó la legalidad de la Decisión controvertida a la luz de motivos expuestos en ésta, según los cuales las ventajas controvertidas se concedían únicamente a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck, y constató que esos motivos eran la única motivación de la referida Decisión en lo que concierne a la selectividad.

57 Por lo demás, al considerar implícitamente, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que el Reglamento de 2006 no era discriminatorio y al señalar, en el apartado 55 de la misma sentencia, que era pacífico que todas las compañías aéreas que utilizaban o que podían utilizar el aeropuerto de Lübeck podían beneficiarse de las tarifas de dicho Reglamento, el Tribunal General tuvo en cuenta los efectos del mismo.

58 En segundo lugar, en contra de lo que afirma la Comisión, una medida de la que sólo se beneficia un sector de actividad o una parte de las empresas de ese sector no es necesariamente selectiva. En efecto, tal como se desprende de las apreciaciones que figuran en los apartados 41 y 47 a 55 de la presente sentencia, tal medida sólo será selectiva si, en el marco de un determinado régimen jurídico, tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que pertenecen a otros sectores o al mismo sector y se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por dicho régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable.

59 Asimismo, el hecho de que, en el caso de autos, el aeropuerto de Lübeck compita directamente con el de Hamburgo o con otros aeropuertos alemanes y que sólo las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Lübeck se beneficien de las posibles ventajas conferidas por el Reglamento de 2006 no basta para demostrar el carácter selectivo de dicho Reglamento. Para presentar tal carácter debería demostrarse que, en el marco del régimen jurídico al que están adscritos todos estos aeropuertos, el citado Reglamento favorece a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Lübeck en perjuicio de las compañías que utilizan los demás aeropuertos y que se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por tal régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable.

60 En tercer lugar, tal como se desprende de las apreciaciones expuestas en los apartados 52 a 55 de la presente sentencia, la determinación de todas las empresas que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable depende de la definición previa del régimen jurídico a la vista de cuyo objetivo deba examinarse, en su caso, la comparabilidad de la situación fáctica y jurídica respectiva de las empresas favorecidas por la medida controvertida y de aquellas que no lo están.

61 Ahora bien, a este respecto, según resulta de los apartados 16 a 21 de la presente sentencia, en los apartados 32 y 51 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en el marco de su facultad de interpretación del Derecho nacional, que conforme al artículo 43a, apartado 1, de la LuftVZO, el gestor del aeropuerto elabora, en ejercicio de una competencia que le es propia, la tarifa de las tasas aeroportuarias aplicables a ese aeropuerto.

62 De dicha declaración se desprende que, en el caso de autos, las tasas aeroportuarias aplicables a un aeropuerto no se establecen en el artículo 43a, apartado 1, de la LuftVZO ni en ninguna otra normativa aplicable a todos los aeropuertos —cuya aplicación habría supuestamente eludido el Reglamento de 2006 en favor de las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Lübeck— sino en el reglamento adoptado a tal efecto por el propio gestor del aeropuerto en ejercicio de una competencia limitada a dicho aeropuerto. En consecuencia, según señala el Abogado General en el punto 112 de sus conclusiones, el marco de referencia pertinente para examinar si el Reglamento de 2006 tenía como efecto favorecer a determinadas compañías aéreas respecto de otras que se encontraban en una situación fáctica y jurídica comparable, era el del régimen jurídico aplicable únicamente al aeropuerto de Lübeck.

63 Dadas estas circunstancias, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno al considerar, tras delimitar de este modo el régimen jurídico pertinente en el caso de autos, que las compañías aéreas que operaban en los demás aeropuertos alemanes no se encontraban en una situación comparable a la de las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck.

64 Por tanto, al señalar que el Reglamento de 2006 se aplicaba de manera no discriminatoria a todas las compañías aéreas que utilizaban o que podían utilizar el aeropuerto de Lübeck, el Tribunal General declaró fundadamente, habida cuenta de la motivación de la Decisión controvertida, que la Comisión había incurrido en error al considerar que dicho Reglamento presentaba carácter selectivo.

65 Por último, no puede reprocharse al Tribunal General que no examinara si los descuentos establecidos por el Reglamento de 2006 tenían carácter selectivo por favorecer a determinadas compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck en perjuicio de otras compañías que utilizaban ese mismo aeropuerto. En efecto, si bien, tal como sostiene la Comisión, la Decisión controvertida contiene una descripción de esos descuentos y una apreciación jurídica preliminar, esta última tan sólo se refiere a la existencia de una ventaja en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y la motivación de la referida Decisión en lo que respecta a la selectividad se basa únicamente en la afirmación de que las ventajas controvertidas sólo beneficiaban a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck. Por tanto, al examinar el motivo invocado por la ciudad de Lübeck basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, cometida por la Comisión en su apreciación del requisito relativo a la selectividad, el Tribunal General, se pronunció fundadamente sobre la legalidad de dicha Decisión basándose únicamente en los motivos en los que tal apreciación se fundaba.

66 En consecuencia, las alegaciones subsidiarias de la Comisión carecen de fundamento.

67 Por tanto, procede desestimar el tercer motivo de casación por infundado.

Sobre el cuarto motivo de casación, basado en defectos de motivación de la sentencia recurrida

Alegaciones de las partes

68 Mediante su cuarto motivo de casación, la Comisión sostiene, en primer lugar, que la sentencia recurrida presenta tres defectos de motivación. En primer término, afirma que dicha sentencia no contiene ninguna declaración relativa al objetivo perseguido por la medida controvertida, siendo así que la determinación de las empresas que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable ha de realizarse a la luz de ese objetivo. A continuación, aduce que dicha sentencia no contiene motivación alguna sobre los descuentos establecidos por el Reglamento de 2006. Por último, sostiene que no expone las razones por las que el referido Reglamento presenta un carácter no selectivo tan manifiesto que la Comisión no estaba facultada para incoar un procedimiento de investigación formal.

69 La Comisión considera, en segundo lugar, que el razonamiento del Tribunal General es contradictorio, pues aplica, en los apartados 51 y 53 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia relativa al carácter selectivo de las medidas fiscales, mientras que después declara, en el apartado 57 de dicha sentencia, que esa jurisprudencia no es pertinente.

70 La ciudad de Lübeck, la República Federal de Alemania y el Reino de España solicitan que se desestime el presente motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

71 En primer lugar, procede señalar, a la vista de la motivación de la Decisión controvertida y de las alegaciones formuladas por la Comisión ante el Tribunal General, según las cuales el Reglamento de 2006 era selectivo por aplicarse sólo a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck, que dicho Tribunal expuso ampliamente en la sentencia recurrida los motivos por los que consideraba que esa circunstancia no podía, por sí sola, llevar a tal apreciación. Por lo que respecta, en particular, a la determinación de las empresas que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, el Tribunal General precisó, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, los motivos por los que las compañías aéreas que frecuentaban los demás aeropuertos no se encontraban, en el marco del régimen jurídico de que se trata, en una situación comparable a la de las compañías que utilizaban el aeropuerto de Lübeck.

72 En segundo lugar, por las razones expuestas en el apartado 65 de la presente sentencia, el Tribunal General no estaba obligado a pronunciarse sobre los descuentos establecidos por el Reglamento de 2006.

73 En tercer lugar, no incumbía al Tribunal General apreciar si ese Reglamento tenía o no un carácter selectivo manifiesto, sino si la Decisión controvertida adolecía de error manifiesto de apreciación, extremo que se examinará en el marco del quinto motivo de casación.

74 Por último, la alegación de la Comisión sobre una contradicción en la motivación procede de una afirmación que no está respaldada en modo alguno.

75 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el cuarto motivo de casación.

Sobre el quinto motivo de casación, basado en la transgresión de los límites del control jurisdiccional que se ejerce sobre una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal en materia de ayudas de Estado

Alegaciones de las partes

76 Mediante su quinto motivo de casación, la Comisión alega que el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que la decisión de incoar un procedimiento de investigación formal está sujeta a un control jurisdiccional limitado, en particular, por lo que respecta a su motivación. Expone que el mero examen preliminar de los hechos no le permitió disipar sus dudas sobre el carácter selectivo o no del Reglamento de 2006. Ahora bien, según afirma, la sentencia recurrida no contiene explicación alguna sobre los motivos por los que ese Reglamento presentaba un carácter no selectivo tan manifiesto que la Comisión no podía incoar el procedimiento de investigación formal.

77 La ciudad de Lübeck, la República Federal de Alemania y el Reino de España solicitan que se desestime el presente motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

78 Tal como recordó el Tribunal General en el apartado 42 de la sentencia recurrida, cuando la parte demandante impugna la apreciación de la Comisión sobre la calificación de la medida controvertida de «ayuda de Estado», el control de la legalidad de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal ejercido por el juez de la Unión debe limitarse a comprobar si la Comisión incurrió en errores manifiestos de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de julio de 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisión, C-194/09 P, EU:C:2011:497, apartado 61).

79 Pues bien, de las consideraciones expuestas en los apartados 47 a 55 de la presente sentencia se desprende que la apreciación de la Comisión, según la cual las ventajas que emanan del Reglamento de 2006 eran selectivas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, por el mero hecho de concederse únicamente a las compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck, en base a la cual decidió incoar el procedimiento de investigación formal respecto de dicho Reglamento, es manifiestamente errónea.

80 Por tanto, el Tribunal General actuó conforme a Derecho al declarar, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que, a la vista de dicha motivación, la Decisión controvertida adolecía de error manifiesto de apreciación y al anular tal Decisión en la medida en que se refería al Reglamento de 2006.

81 En consecuencia, procede desestimar el quinto motivo de casación por infundado.

82 Como no cabe acoger ninguno de los motivos invocados por la recurrente en apoyo de su recurso de casación, procede desestimar dicho recurso en su totalidad.

Costas

83 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, de ese Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que los motivos de casación formulados por la Comisión han sido desestimados y la ciudad de Lübeck ha solicitado su condena en costas, procede condenar a aquella a cargar con las costas del presente recurso de casación.

84 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento en casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la República Federal de Alemania y el Reino de España cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) Desestimar el recurso de casación.

2) La Comisión Europea cargará, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido Hansestadt Lübeck.

3) La República Federal de Alemania y el Reino de España cargarán con sus propias costas.

Firmas