Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 27 de junio de 2019 [1]

Asunto C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
contra
Land Berlin,
con intervención de:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo, Alemania)]

«Cuestión prejudicial — Transporte aéreo — Tasas aeroportuarias — Tutela de los derechos de los usuarios de los aeropuertos — Posibilidad de pactar tasas diferentes a las aprobadas por la autoridad de supervisión independiente — Vías de recurso — Competencia de la jurisdicción civil — Compatibilidad con la Directiva 2009/12/CE»

1. La Directiva 2009/12/CE [2] contempla que las entidades gestoras de los aeropuertos cobren a los «usuarios» (entendiendo por tales a quienes transportan, por vía aérea, pasajeros, correo o carga) [3] unas tasas en contraprestación por la utilización de las instalaciones y por los servicios que aquellas entidades les brindan.

2. Las preguntas del tribunal de reenvío versan, en síntesis, sobre la aprobación de esas tasas aeroportuarias, bien sea por la Autoridad de supervisión independiente (en lo sucesivo, «Autoridad de supervisión») o por la entidad gestora de cada aeropuerto. Quiere saber, además, cómo y ante quién puede el usuario impugnarlas.

1 Lengua original: español.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias (DO 2009, L 70, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»).

3 Emplearé el término *usuario* en ese sentido, sin que comprenda, por lo tanto, a los viajeros que hacen uso de las instalaciones y los servicios aeroportuarios (a quienes las compañías aéreas repercuten, después, el importe de la tasa).

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión. Directiva 2009/12

3. El artículo 2 («Definiciones») recoge:

«A los efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) "aeropuerto": todo terreno específicamente acondicionado para el aterrizaje, el despegue y las maniobras de aeronaves, con las instalaciones anexas que esas operaciones puedan comportar para las necesidades del tráfico y el servicio de aeronaves, así como las instalaciones necesarias para asistir a los servicios aéreos comerciales;

2) "entidad gestora del aeropuerto": la entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones nacionales legales, reglamentarias o contractuales, tenga por misión la administración y la gestión de las infraestructuras aeroportuarias o de redes aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en la red aeroportuaria de que se trate;

3) "usuario de un aeropuerto": toda persona física o jurídica que transporte por vía aérea viajeros, correo o carga, con origen en ese aeropuerto o con destino al mismo;

4) "tasa aeroportuaria": toda exacción percibida en beneficio de la entidad gestora del aeropuerto y a cargo de los usuarios del aeropuerto, abonada a cambio del uso de las instalaciones y los servicios prestados exclusivamente por la entidad gestora del aeropuerto y relacionados con el aterrizaje, el despegue, la iluminación y estacionamiento de aeronaves, y el tratamiento de los pasajeros y la carga;

[...]».

4. El artículo 3 («No discriminación») señala:

«Los Estados miembros velarán por que las tasas aeroportuarias no establezcan discriminaciones entre los usuarios de los aeropuertos, de conformidad con el derecho comunitario. Ello no obstará a la posible modulación de las tasas aeroportuarias por motivos de interés público y general, por ejemplo en relación con el medio ambiente. Los criterios aplicados para esta modulación deberán ser pertinentes, objetivos y transparentes.»

5. El artículo 5 («Sistemas comunes de tasas») reza:

«Tras haber informado a la Comisión y de conformidad con la legislación comunitaria, los Estados miembros podrán autorizar a una entidad gestora de aeropuerto aplicar un sistema de tasas común y transparente a los aeropuertos que presten sus servicios en la misma ciudad o conurbación, siempre que cada uno de los aeropuertos cumpla plenamente los requisitos sobre transparencia contemplados en el artículo 7.»

6. El artículo 6 («Consultas y vías de recurso») ordena:

«1. Los Estados miembros velarán por que se establezca un procedimiento obligatorio de consulta periódica entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del aeropuerto o los representantes o asociaciones de los usuarios del aeropuerto por lo que respecta al funcionamiento del sistema de tasas aeroportuarias, el nivel de dichas tasas y, si procede, la calidad de los servicios prestados. Estas consultas tendrán lugar como mínimo una vez al año, salvo que en la consulta más reciente se haya acordado otra cosa. En todo caso, los Estados miembros mantendrán su derecho a solicitar consultas más frecuentes.

2. Los Estados miembros velarán por que, siempre que sea posible, las modificaciones del sistema de tasas aeroportuarias o del nivel de las tasas se efectúen mediante un acuerdo entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del aeropuerto. A tal efecto, la entidad gestora del aeropuerto presentará a los usuarios del aeropuerto toda propuesta de modificación del sistema de tasas aeroportuarias o del nivel de las tasas a más tardar cuatro meses antes de su entrada en vigor, junto con los motivos que justifican las modificaciones propuestas, salvo que se den circunstancias excepcionales que debieran justificarse a los usuarios. La entidad gestora del aeropuerto celebrará consultas con los usuarios del aeropuerto sobre las modificaciones propuestas y tomará en consideración sus puntos de vista antes de adoptar una decisión definitiva. La entidad gestora del aeropuerto publicará en circunstancias normales su decisión o recomendación a más tardar dos meses antes de su entrada en vigor. La entidad gestora del aeropuerto justificará su decisión respecto a los puntos de vista de los usuarios del aeropuerto en caso de que no se llegue a un acuerdo entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del aeropuerto sobre las modificaciones propuestas.

3. Los Estados miembros velarán por que, en caso de desacuerdo sobre una decisión relativa a las tasas aeroportuarias tomada por la entidad gestora del aeropuerto, cada parte pueda recurrir a la autoridad de supervisión independiente mencionada en el artículo 11, que examinará los motivos que justifican la modificación del sistema de tasas aeroportuarias o el nivel de dichas tasas.

4. En caso de que se recurra ante la autoridad de supervisión independiente una modificación del sistema o el nivel de las tasas aeroportuarias decidida por la entidad gestora del aeropuerto, la modificación no surtirá efecto hasta que dicha autoridad haya estudiado el asunto. En un plazo de cuatro semanas tras habérsele sometido el asunto, la autoridad de supervisión independiente adoptará una decisión provisional relativa a la entrada en vigor de la modificación de las tasas aeroportuarias, a menos que la decisión definitiva se pueda adoptar dentro del mismo plazo.

5. Los Estados miembros podrán decidir no aplicar los apartados 3 y 4 respecto de las modificaciones del nivel o de la estructura de las tasas aeroportuarias en los aeropuertos para los que:

a) se haya establecido un procedimiento obligatorio con arreglo a la legislación nacional por el que la autoridad de supervisión independiente fija o aprueba las tasas de aeropuerto, o su nivel máximo [...]».

7. Conforme al artículo 7 («Transparencia»):

«1. Los Estados miembros velarán por que la entidad gestora del aeropuerto facilite a cada usuario del aeropuerto, o a los representantes o asociaciones de usuarios del aeropuerto, cada vez que vayan a celebrarse las consultas previstas en el artículo 6, apartado 1, información sobre los elementos que sirven de base para determinar el sistema o el nivel de todas las tasas aplicadas en cada aeropuerto por la entidad gestora del aeropuerto. Dicha información deberá contener, como mínimo:

a) una lista de los diferentes servicios e infraestructuras proporcionados como contraprestación por la tasa aeroportuaria aplicada;

b) la metodología empleada para determinar las tasas aeroportuaria;

c) la estructural global del coste en lo que respecta a la instalaciones y servicios relacionados con la tasas aeroportuarias;

d) la renta generada por las distintas tasas y el coste total de los servicios cubiertos por ellas;

e) todos los detalles de la financiación procedente de autoridades públicas para instalaciones y servicios relacionados con las tasas aeroportuarias;

f) las previsiones sobre la situación del aeropuerto en materia de tasas, la evolución del tráfico y las inversiones propuestas;

g) el uso real de la infraestructura y del equipamiento aeroportuarios durante un período determinado, y

h) los resultados previstos de todas las inversiones importantes propuestas por lo que respecta a sus efectos en la capacidad del aeropuerto.

[...]»

8. El artículo 11 («Autoridad de supervisión independiente») prescribe:

«1. Los Estados miembros nombrarán o establecerán una autoridad independiente como autoridad de supervisión nacional independiente para garantizar la correcta aplicación de las medidas adoptadas para cumplir lo dispuesto en la presente Directiva y asumir, al menos, las tareas asignadas en virtud del artículo 6. Esta autoridad podrá ser la entidad a la que el Estado miembro haya confiado la tarea de aplicar medidas reglamentarias adicionales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartado 5, incluida la aprobación del sistema de tarificación o el nivel de las tasas aeroportuarias, siempre y cuando cumpla lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo.

[...]

7. Cuando lleve a cabo una investigación acerca de la justificación de la modificación de la estructura o del nivel de las tasas aeroportuarias conforme a lo dispuesto en el artículo 6, la autoridad de supervisión independiente tendrá acceso a la información necesaria que obre en poder de las partes implicadas, y deberá consultar a dichas partes antes de tomar su decisión. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, dará a conocer su decisión final lo antes posible, y en todo caso dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que se le someta el asunto. Dicho período se podrá ampliar en dos meses, en casos excepcionales y debidamente justificados. Las decisiones de la autoridad de supervisión independiente tendrán efectos vinculantes, sin perjuicio de un control parlamentario o judicial, según se establezca en los Estados miembros.

[...]»

B. Derecho alemán

1. Verwaltungsgerichtsordnung (Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa; en lo sucesivo, «VwGO»)

9. Con arreglo al artículo 42, apartado 2, salvo que la ley diga otra cosa, el recurso contencioso-administrativo solo es admisible si el demandante hace valer que ha sido lesionado en sus derechos por un acto administrativo, o por la negativa o la abstención para adoptarlo.

2. Luftverkehrsgesetz (Ley de navegación aérea)

10. El artículo 19b, apartado 1, regula el sistema de tasas aeroportuarias. La entidad gestora del aeropuerto lo somete a la aprobación de la autoridad competente para la emisión de licencias, que lo aprueba si se cumplen ciertos requisitos. [4]

11. El artículo 19b, apartado 3, contempla el procedimiento para la autorización del sistema de tasas con las siguientes fases:

– Al menos, seis meses de antelación a su entrada en vigor, la entidad gestora del aeropuerto ha de someter a los usuarios del aeropuerto el proyecto de sistema de tasas, o cualquier modificación, junto con una motivación.

– Como mínimo cinco meses antes de la entrada en vigor del sistema de tasas, la solicitud de autorización debe presentarse ante la autoridad competente para la emisión de licencias. Ha de estar motivada y tomar en consideración las objeciones de los usuarios.

– La autorización ha de concederse si el nivel de las tasas es razonable en relación con los costes de explotación previsibles y aquellas tienden a asegurar que las prestaciones sean eficaces. Se permite prescindir de este examen si la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios hubieran alcanzado un acuerdo sobre el sistema de tasas.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Código civil; en lo sucesivo, «BGB»)

12. A tenor del artículo 315 del BGB, relativo a los contratos:

– Si la prestación hubiera de ser determinada por una de las partes contratantes, en caso de duda, esa determinación debe hacerse equitativamente.

– La determinación se tendrá por efectuada mediante una declaración dirigida a la otra parte contratante.

– Cuando se determine así la prestación, solo vinculará a la otra parte contratante si es conforme a la equidad. Si no lo fuera, se fijará por sentencia.

4 Las tasas se han de ajustar a criterios apropiados, objetivos, transparentes y no discriminatorios; los servicios e infraestructuras gravados han de estar claramente definidos; las tasas se han de calcular en función de los costes y han de fijarse de antemano; todos los usuarios deben tener el mismo modo de acceso a los servicios e infraestructuras; la imposición de tasas de niveles diferenciados no es posible si no hay una razón objetiva.

II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13. Los autos de remisión prejudicial tuvieron entrada en el Tribunal de Justicia el 8 de junio de 2018.

14. Han depositado observaciones escritas Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, el Land de Berlín, los Gobiernos de Alemania y Polonia, así como la Comisión. Con la excepción del Gobierno de Polonia, todos comparecieron en la vista celebrada el 11 de abril de 2019.

III. Hechos del litigio y cuestión prejudicial

A. Antecedentes

15. El 25 de junio de 2014, la compañía gestora del aeropuerto de Berlín-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) presentó al Land de Berlín, al que está adscrita la Autoridad de supervisión, una propuesta de tasas aeroportuarias para su autorización.

16. El 13 de octubre de 2014, la Autoridad de supervisión concedió la autorización solicitada, conforme al artículo 19b de la Ley de navegación aérea.

17. Deutsche Lufthansa instó la anulación de la autorización en un recurso interpuesto ante el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Superior de lo contencioso-administrativo de Berlín-Brandenburgo, Alemania).

18. Por sentencia de 22 de junio de 2016, dicho tribunal inadmitió el recurso, al estimar que Deutsche Lufthansa carecía de legitimación activa (de acuerdo con el artículo 42, apartado 2, de la VwGO), ya que la autorización no podía vulnerar sus derechos.

19. Deutsche Lufthansa ha acudido en «Revision» al Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo, Alemania), que eleva al Tribunal de Justicia estas dos preguntas prejudiciales.

«1) ¿Es compatible con la Directiva 2009/12/CE [...], en particular con sus artículos 3, 6, apartados 3 a 5, y 11, apartados 1 y 7, una normativa nacional con arreglo a la cual el sistema de tasas aeroportuarias adoptado por una entidad gestora de aeropuertos debe ser sometido a la aprobación de la autoridad de supervisión independiente, sin prohibir a la entidad gestora de aeropuertos ni al usuario del aeropuerto establecer unas tasas diferentes de las aprobadas por la autoridad de supervisión?

2) ¿Es compatible con la mencionada Directiva una interpretación del derecho nacional conforme a la cual el usuario del aeropuerto no puede impugnar la aprobación del sistema de tasas aeroportuarias efectuada por la autoridad de supervisión independiente pero sí puede interponer recurso contra la entidad gestora de aeropuertos y alegar entonces que las tasas establecidas en dicho sistema no son equitativas?»

20. Afirma el órgano de reenvío que la autorización no sería jurídicamente vinculante para la fijación de las tasas, según su propia jurisprudencia. [5] El artículo 19b de la Ley de navegación aérea crearía una relación de derecho público solo entre la autoridad de supervisión y la entidad gestora del aeropuerto, en su calidad de destinataria de la autorización. Como el vínculo que liga a la entidad gestora con los usuarios del aeropuerto es de derecho privado, la remuneración pactada entre las partes sería eficaz incluso en ausencia de la autorización.

21. Asevera que, a tenor de la jurisprudencia civil, el control sobre el importe de las tasas corresponde a los jueces civiles, quienes realizan un control de equidad según el artículo 315 del BGB.

22. No obstante, cabría sostener la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (y, por ende, la legitimación de la demandante) para conocer del recurso directo contra la autorización, en los casos siguientes:

– Si se considerase que la autorización prescribe unas condiciones generales de contratación que son inalterables entre las partes, de manera que estas no puedan pactar tasas distintas de las indicadas por la autoridad de supervisión.

– Si el artículo 19b de la Ley de navegación aérea otorgase a los usuarios de los aeropuertos una protección individualizada, de modo que les confiriera un interés directo superior al que corresponde al público en general.

23. Añade el órgano de reenvío que, a la vista de la sentencia CTL Logistics, [6] cabría cuestionarse la idoneidad del cauce del artículo 315 del BGB para satisfacer las exigencias de la Directiva. Si se excluyera la vía civil para la protección de los derechos de los usuarios de los aeropuertos, estos carecerían de alternativa para defender sus intereses, lo que sería contrario al principio de tutela judicial efectiva proclamado en la Ley Fundamental alemana.

24. Apunta como solución una interpretación del artículo 19b de la Ley de navegación aérea conforme a la Constitución, que condujera a un reconocimiento de la legitimación de los usuarios, al amparo del artículo 42, apartado 2, de la VwGO.

B. Observaciones preliminares

25. De las informaciones que constan en los autos se infiere que, en Alemania, es la autoridad de supervisión la que autoriza las tasas aeroportuarias. El usuario solo puede impugnar esa autorización de *manera indirecta* a través de una demanda en vía civil, de modo que la eventual estimación de esa demanda únicamente le beneficia a él mismo. Por el contrario, la entidad gestora del aeropuerto puede recurrirla de *manera directa*, en vía contencioso-administrativa.

26. En ese contexto, las dudas del órgano de reenvío giran en torno a las posibilidades de que la jurisdicción contencioso-administrativa fuese competente para conocer de la impugnación presentada por un usuario (una compañía aérea) *directamente* contra el sistema de tasas aprobado por la autoridad de supervisión. Así ocurriría si las partes no pudiesen negociar precios distintos de los que establece aquella autoridad y cuando la defensa jurisdiccional de los derechos de los usuarios confiada a los jueces civiles se considerase incompatible con la Directiva.

5 Toma como referencia la sentencia de 8 de julio de 1977, dictada en relación con el artículo 43 del antiguo Reglamento de licencias de navegación aérea.

6 Sentencia de 9 de noviembre de 2017, C-489/15, en lo sucesivo, «sentencia CTL Logistics», EU:C:2017:834.

27. El Tribunal de Justicia no puede entrar en la interpretación de las normas internas, ni resolver qué órganos jurisdiccionales nacionales tienen unas u otras competencias o cómo se regula la legitimación de los demandantes en los respectivos procesos, civiles o contencioso-administrativos. En cambio, sí puede ofrecer las pautas interpretativas del derecho de la Unión que permitan al tribunal remitente extraer las consecuencias necesarias.

28. Antes de abordar el análisis de las dos preguntas prejudiciales, me parece oportuno examinar si la Directiva otorga a los usuarios de los aeropuertos un interés legítimo para oponerse a la fijación de las tasas.

C. El interés legítimo de los usuarios para impugnar las tasas aeroportuarias

29. Cuando se gestaba la Directiva relativa a las tasas aeroportuarias, la Comisión enmarcó su propuesta dentro «de una iniciativa más amplia centrada en los aeropuertos [que pretendía] fomentar la eficacia de las operaciones aeroportuarias y el uso óptimo de la escasa capacidad disponible».[7] Destacó, en concreto, la importancia de las tasas para la eficacia de la actividad de las compañías aéreas.[8]

30. La competitividad de las compañías aéreas de la Unión ocupa, pues, un puesto central en el diseño del sistema de tasas aeroportuarias.[9]

31. La Comisión tenía ante sí, entre otras, estas opciones:

– Atribuir a los Estados miembros la competencia para regular la cuestión.

– Contemplar una intervención máxima, esto es, un sistema regulador aplicable en toda la Unión de manera uniforme, en virtud del que las tasas aeroportuarias se determinarían y recaudarían conforme a un único método de cálculo.

– Establecer, como vía intermedia, un marco general dotado de unos principios comunes, en el que los reguladores nacionales disfrutarían de mayor facilidad para adaptar la Directiva a las circunstancias nacionales.[10]

32. Prevaleció la tercera opción, plasmada en el considerando segundo de la Directiva.[11] De ahí que la relación entre las entidades gestoras de los aeropuertos y los usuarios, en lo que concierne a las tasas, haya de atenerse a unos principios básicos, definidos en el texto de esa Directiva.

33. En concreto, esos principios son los de no discriminación, transparencia y participación de los interesados en el procedimiento.

7 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las tasas aeroportuarias (presentada por la Comisión) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 final.

8 «Las compañías aéreas de la UE operan en un entorno económico marcadamente cíclico, con una competencia internacional cada vez mayor [...]. Toda la cadena de suministro de la aviación debe ser tan competitiva como sea posible para garantizar el mantenimiento de la competitividad de la economía de la UE en su conjunto. Las tasas aeroportuarias constituyen un eslabón importante en esta cadena, puesto que representan entre un 4 % y un 8 % de los costes de explotación de las principales compañías aéreas de la UE».

9 El Gobierno alemán es consciente de esto cuando reconoce en sus observaciones (apartado 54) la importancia del nivel de las tasas para los aeropuertos y para las compañías aéreas, como factor de la elección, a cargo de estas, de sus destinos.

10 Documento de análisis de impacto de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las tasas aeroportuarias (presentada por la Comisión). SEC (2006) 1688, apartado 6.2.2. [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 «Es necesario establecer un marco común que regule las características esenciales de las tasas aeroportuarias y el método de fijarlas, ya que, a falta de un marco, pueden no satisfacerse los requisitos básicos de la relación entre las entidades gestoras de aeropuertos y los usuarios de los aeropuertos.»

34. En cuanto a la *no discriminación*, el artículo 3 de la Directiva proscribe que las tasas puedan producir «discriminaciones entre los usuarios de los aeropuertos». Se trata de una regla cuyo propósito es garantizar unas condiciones de competencia equitativas entre las compañías aéreas que utilicen el aeropuerto, impidiendo que unas se vean favorecidas en detrimento de otras y, por tanto, puedan rebasar a sus competidores al ofrecer servicios más atractivos al mercado. [12]

35. En cuanto a la *participación de los usuarios* en el procedimiento para fijar las tasas, el artículo 6 de la Directiva obliga a que se celebren consultas periódicas entre aquellos y las entidades gestoras —una vez al año como mínimo— (apartado 1), así como ante cualquier modificación del sistema de tasas aeroportuarias o de su nivel (apartado 2). [13]

36. La decisión final que se adopte puede revestir dos modalidades, previstas en el artículo 6 de la Directiva, dependiendo de que:

– La entidad gestora del aeropuerto sea competente para acordar las tasas (apartado 2). En esa hipótesis, su resolución será susceptible de recurso, con efecto suspensivo, ante la autoridad de supervisión.

– La competencia para «fijar o aprobar las tasas de aeropuerto, o su nivel máximo» corresponda a la autoridad de supervisión [apartado 5, letra a)]. En esa hipótesis, el procedimiento de consultas de los apartados 1 y 2 del artículo 6 [14] habrá precedido a la propuesta que, en Alemania, el gestor del aeropuerto someterá a la autoridad independiente.

37. Por último, la Directiva proclama la *transparencia* en el artículo 7. Si bien este precepto alude únicamente a las consultas del artículo 6, apartado 1, el principio de transparencia afecta también al procedimiento de modificación del sistema o del nivel de tasas especificado en el apartado 2. Por eso se exige que la entidad gestora del aeropuerto presente a los usuarios la propuesta de cambio «junto con los motivos que justifican las modificaciones propuestas».

38. La Directiva, al mismo tiempo que proclama la sujeción de las tasas a los principios que acabo de enumerar, se refiere en su artículo 6 a las *vías de recurso* de los usuarios de los aeropuertos contra las decisiones de la entidad gestora que, a su juicio, no se atengan a esos principios.

39. Esas vías de recurso son correlativas a los derechos que se reconocen a los usuarios. Si la Directiva proclama que se les ha de garantizar una participación informada en el procedimiento de decisión (hasta el punto de que, si la entidad gestora discrepa de sus alegaciones, ha de emitir una decisión motivada), les confiere a la vez un *derecho* que ha de respetarse. El legislador de la Unión ha querido que la posición de los usuarios opere como elemento imprescindible para la adopción de la decisión final.

12 Durante el procedimiento legislativo, esta regla fue completada para advertir que el principio de no discriminación no impedía instaurar modulaciones en las tasas por motivos de interés general objetivos y transparentes [Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las tasas aeroportuarias (COM(2006) 0820 — C6-0056/2007 — 2007/0013(COD)]. El artículo 3 de la Directiva alude a esas modulaciones sobre la base de criterios «pertinentes, objetivos y transparentes». En un sentido similar, la Directiva permite variar el importe de las tasas en caso de infraestructuras o niveles de servicio diferentes. Ahora bien, estos no pueden ofrecerse de manera discriminatoria (considerando décimo quinto y artículo 10 de la Directiva). El acceso ha de decidirse en función de criterios objetivos que deben ser «elaborados por la entidad gestora del aeropuerto».

13 Si no se alcanza un acuerdo, la entidad gestora del aeropuerto tiene que justificar su decisión respecto de los puntos de vista de los usuarios.

14 Las consultas no acaban con las previsiones del artículo 6: a tenor del artículo 11, apartado 7, «cuando lleve a cabo una investigación acerca de la justificación de la modificación de la estructura o del nivel de las tasas aeroportuarias conforme a lo dispuesto en el artículo 6, la autoridad de supervisión independiente tendrá acceso a la información necesaria que obre en poder de las partes implicadas, y deberá consultar a dichas partes antes de tomar su decisión». Por tanto, ya sea en vía de recurso contra la decisión de la entidad gestora del aeropuerto, ya sea en el seno del proceso decisorio propio, la autoridad de supervisión habrá de tener en cuenta la opinión de los usuarios del aeropuerto.

40. Lo mismo ocurre con los principios de transparencia y de no discriminación: su vulneración puede ser invocada por los usuarios y, llegado el caso, provocar la anulación de la resolución que apruebe las tasas. Si esta última es, por ejemplo, contraria a la igualdad entre las compañías aéreas, pocas dudas caben de que la lesionada por esa discriminación ha de contar con una vía de recurso.

41. Ese eventual recurso puede combatir, además, otros componentes del sistema de tasas implantado. La relación económica entre el gestor del aeropuerto y los usuarios ha de basarse en el equilibrio entre las tasas y los costes para cuya financiación se cobran. [15] El usuario debe contar, por lo tanto, con un mecanismo de impugnación de las tasas cuyo importe sobrepase ese equilibrio, es decir, se traduzca en una carga claramente desproporcionada respecto a los costes del servicio o al uso de la instalación.

42. El artículo 6 de la Directiva estipula que los recursos contra las decisiones de la entidad gestora, cuando sea competente para aprobar las tasas, se han de interponer ante la Autoridad de supervisión. El precepto no contempla, sin embargo, que, frente a la decisión de dicha Autoridad al resolver esos recursos, sea posible, a su vez, una impugnación ante los tribunales.

43. Hay que acudir al artículo 11, apartado 7, *in fine*, de la Directiva para hallar una referencia a la revisión judicial de los actos dictados por la Autoridad de supervisión. Conforme a aquel precepto las decisiones de esa Autoridad «tendrán efectos vinculantes, sin perjuicio de un control parlamentario o judicial, según establezcan los Estados miembros».

44. La redacción del párrafo final del artículo 11, apartado 7, de la Directiva muestra, al menos, dos problemas:

– El primero es que el apartado 7 concierne, en principio, a un tipo específico de actos de la Autoridad de supervisión, y no a todos. [16] En concreto, se circunscribe a los adoptados tras la «investigación acerca de la justificación de la modificación de la estructura o del nivel de la tasas aeroportuarias [...]».

– El segundo es que el tenor literal del precepto parecería permitir que los Estados miembros sujeten las decisiones de la Autoridad de supervisión solo a control parlamentario y no judicial. [17]

45. Creo que esos dos problemas pueden resolverse, por elevación, si se acude a las disposiciones del derecho primario de la Unión. Con carácter general, el artículo 19, apartado primero, *in fine*, del TUE obliga a los Estados miembros a instaurar «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión». En análogo sentido, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclama que «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva».

46. Desde el momento en el que la Directiva reconoce a los usuarios de los aeropuertos tanto un interés legítimo como verdaderos derechos subjetivos, la aplicación de aquellos dos preceptos, de rango superior, obliga a que los Estados implanten medios procesales que garanticen la tutela judicial efectiva de dichos usuarios, en este ámbito específico.

15 Véanse, entre otros, los considerandos primero («cuyos costes deben recuperar normalmente mediante tasas aeroportuarias») y décimo («una tasa aeroportuaria es un gravamen concebido y aplicado específicamente para sufragar los costes de instalaciones y prestación de servicios para la aviación civil») de la Directiva. Especialmente expresivo es el considerando décimo quinto: «debe permitirse a las entidades gestoras de los aeropuertos aplicar tasas aeroportuarias que se correspondan con la infraestructura o los niveles de servicio proporcionados, ya que las compañías aéreas tienen interés legítimo en pedir a las entidades gestoras de los aeropuertos servicios acordes con la relación calidad/precio».

16 La propuesta de Directiva de la Comisión comprendía todos los actos de la Autoridad de supervisión.

17 Este segundo problema no se plantea en Alemania, donde se ha instituido un régimen de control judicial de las decisiones de la Autoridad de supervisión. La dificultad se traslada, como el tribunal de reenvío subraya, a dilucidar si las vías para ejercer ese control se atienen a la Directiva. En el acto de la vista, la Comisión reconoció que el control parlamentario no era una vía alternativa al control jurisdiccional, debiendo este último siempre quedar a disposición de los usuarios.

47. La duda que suscita el tribunal de remisión es, precisamente, si el mecanismo previsto por el derecho alemán es suficiente para colmar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses que la Directiva reconoce a los usuarios del aeropuerto.

D. Sobre la posibilidad de que la entidad gestora y los usuarios pacten unas tasas diferentes de las aprobadas por la Autoridad de supervisión (primera pregunta prejudicial)

48. Como ya se ha expuesto, según el sistema alemán, la entidad gestora del aeropuerto emite una propuesta y la Autoridad de supervisión aprueba las tasas aeroportuarias.

49. El legislador alemán ha optado, pues, por la alternativa ofrecida en el artículo 6, apartado 5, letra a), de la Directiva. En coherencia con esa opción, ha de reconocer a las decisiones de la Autoridad de supervisión efectos vinculantes, pues esta consecuencia es la que justifica y dota de utilidad al diseño organizativo de la Directiva.

50. Poco sentido tendría que la Directiva, en su artículo 5, proclame un «sistema de tasas común y transparente» para los aeropuertos «de una misma ciudad o conurbación», si se permitieran acuerdos particulares que eludan su aplicación respecto de uno o de varios usuarios.

51. Esos acuerdos particulares afectarían, por un lado, al carácter *común* del sistema de tasas y, por otro lado, desde el ángulo de la transparencia, introducirían unos factores de distorsión insalvables.

52. En efecto, los usuarios han de disponer de información sobre «los elementos que sirven de base para determinar el sistema o el nivel de todas las tasas aplicadas en cada aeropuerto por la entidad gestora del aeropuerto» (artículo 7, apartado 1).[18] Entre esos elementos se hallan, por ejemplo, los relativos a la relación costes/tasas. De nada valdría informar, por ejemplo, de la renta generada por las diversas tasas y el coste de los servicios cubiertos por ellas [artículo 7, apartado 1, letra d)] si, con posterioridad a la aprobación del sistema de tasas, se pudiese prescindir de ese parámetro.

53. Incluso en los supuestos de «diferenciación de los servicios» contemplados en el artículo 10 de la Directiva, esta acude a categorías generales, sin admitir la particularización respecto a ciertos usuarios. A tenor de ese precepto, la entidad gestora puede ofrecer servicios personalizados, en cuyo caso el nivel de las tasas podrá variar «en función de la calidad y el ámbito de [los] servicios, y en función de sus costes o de cualquier *justificación objetiva y transparente*». Pero esas «tasas aeroportuarias diferenciadas» forman parte del propio sistema general aprobado (en Alemania) por la Autoridad de supervisión, que predetermina su contenido, sin que sus elementos estén sujetos a negociación singularizada.

54. En la vista se habló sobre la posibilidad de que la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios pacten las tasas cuando la Autoridad de supervisión aprueba el *nivel máximo* de estas [artículo 6, apartado 5, letra a), *in fine*, de la Directiva]. Se trataría de dilucidar si, en tal hipótesis, cabría una negociación individual o si debería ser conjunta con todos los usuarios del aeropuerto.[19]

18 El artículo 6, apartado 2, en referencia a las modificaciones, alude «a los motivos que justifiquen las modificaciones propuestas».

19 No creo que la discusión sea relevante para la decisión de este asunto, ya que, según el auto de remisión, la Autoridad de supervisión aprobó la propuesta de la entidad gestora del aeropuerto, de manera que no estaríamos ante la fijación de un nivel máximo. En la vista se puso de relieve que el baremo de tasas se compone de distintos elementos, cada uno valorable económicamente, cuya suma arroja el resultado final. Las tasas por debajo del máximo han de respetar por fuerza estos parámetros.

55. Los argumentos antes expuestos abogan en favor de una respuesta afirmativa, en la medida en que: i) se respete el máximo fijado, ii) la negociación haya de ser, en todo caso, colectiva, iii) cualquiera de las compañías aéreas pueda disfrutar de la misma tasa reconocida a otra u otras, por debajo del nivel máximo aprobado; y iv) los acuerdos de la gestora del aeropuerto con los usuarios estén sometidos al control posterior de la autoridad de supervisión. Solo así se salvaguardan los principios inspiradores de la Directiva, especialmente el de no discriminación. [20]

E. Sobre el sistema alemán de tutela judicial y su compatibilidad con la Directiva (segunda pregunta prejudicial)

56. Las líneas esenciales del sistema alemán, tal como resultan del auto de reenvío, pueden sintetizarse de la manera siguiente: [21]

– Las reglas del derecho civil rigen la relación contractual entre los usuarios y la entidad gestora del aeropuerto.

– Las disputas sobre las tasas entre ambas partes se han de dirimir ante un órgano judicial civil. Este resolverá con «criterios de equidad», buscando un equilibrio de los intereses económicos objetivos de cada contratante, en función del objeto del contrato y de la entidad de la prestación por la que se reclama el precio (tasa), que debe representar una «contrapartida razonable».

– La entidad gestora del aeropuerto dispone de un margen de apreciación para determinar la «contrapartida razonable». El juez civil trata de alcanzar la equidad contractual: si entiende que las tasas son demasiado elevadas, puede señalar su importe equitativo, con efectos *ex tunc*.

– La decisión del juez civil solo tiene consecuencias *inter partes*. [22]

57. Al no estar armonizados los mecanismos nacionales de tutela de los derechos de los usuarios de los aeropuertos, cada Estado miembro tiene competencia para establecerlos conforme al principio de autonomía procedimental, matizado por los de equivalencia y efectividad.

58. A primera vista, pues, el sistema de tutela judicial diseñado por el legislador alemán podría considerarse legítimo, si el artículo 315 del BGB ofreciera un marco procesal apropiado para la defensa de los derechos del usuario, tanto en sus aspectos procedimentales (información, consulta y participación) como materiales (no discriminación y consonancia entre tasas y costes).

59. Creo, sin embargo, que no lo es.

60. De la descripción antes resumida se infiere que el sistema diseñado por el derecho alemán para impugnar las tasas aeroportuarias coincide con el que fue examinado en la sentencia CTL Logistics, que planteaba análogos problemas, concernientes entonces a los cánones ferroviarios alemanes. El paralelismo entre ambos obliga a tomar ese precedente como referencia, habida cuenta de que en aquel asunto se debatía igualmente la aplicación del artículo 315 del BGB para dirimir los conflictos correspondientes.

20 Así parece admitirlo con naturalidad el Gobierno alemán cuando, en sus observaciones escritas (apartado 35), indica que es posible alejarse del baremo de tasas, siempre que se respete el nivel máximo por él fijado y se tengan en cuenta los principios de transparencia, objetividad y no discriminación.

21 Apartados 22 y 38, fundamentalmente.

22 Sin perjuicio de que otros usuarios, al conocer el pronunciamiento del juez civil, presentasen sus propios recursos para disfrutar de la misma solución.

61. Como objeción para extrapolar la doctrina de la sentencia CTL Logistics a este litigio, se ha aducido que la regulación del uso de la infraestructura ferroviaria y la estructura de los cánones no son equiparables a las de los aeropuertos.

62. Es cierto que hay diferencias regulatorias entre el sector ferroviario y el aeronáutico. Mientras que, en el primero, la Directiva 2012/34/UE [23] comprende tanto la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria (y de las instalaciones de servicio) a las empresas ferroviarias como la fijación de los cánones, en el aeronáutico la ordenación aparece más dispersa. Sin embargo, si se observa el sustrato de las dos regulaciones, las semejanzas prevalecen sobre las disparidades en cuanto atañe a los cánones o tasas.

63. En ambos casos, las instalaciones (ferroviarias o aeroportuarias) tienen unas capacidades limitadas, que han de ofrecerse a los usuarios de manera no discriminatoria. Se mantiene, para los dos sectores, la diferenciación entre, por un lado, las infraestructuras y los servicios que el gestor (administrador de infraestructuras ferroviarias o entidad gestora del aeropuerto) ha de poner a disposición del usuario (empresa ferroviaria o compañía aérea) y, por otro lado, los servicios que puede prestar un tercero (explotador de instalaciones de servicio ferroviario o agente de asistencia en tierra).

64. El paralelismo en el régimen de cánones ferroviarios o tasas aeroportuarias es innegable en cuanto al principio de no discriminación. [24] Corolario de la imperativa igualdad entre las empresas usuarias es la necesidad de que las decisiones sobre los cánones o las tasas afecten por igual a todos los interesados. La garantía de la unidad de criterio en la fijación de los cánones y de las tasas obliga a que haya una Autoridad de supervisión que tenga la última palabra.

65. El mismo paralelismo alcanza a las funciones de esa Autoridad de supervisión. En el sector ferroviario, sus competencias son análogas a las que ya han sido reseñadas respecto de las tasas aeroportuarias. En concreto, los artículos 55 a 58 de la Directiva 2012/34 se consagran al organismo regulador, ante el que las empresas que prestan los servicios pueden impugnar (artículo 56) el sistema de los cánones o la cuantía o la estructura de estos.

66. Estimo, pues, que la comparación del régimen jurídico del espacio ferroviario, en lo que concierne a los cánones, y el del aeroportuario, en cuanto a las tasas, arroja un índice de coincidencia tal que permite aplicar a estas la sentencia CTL Logistics.

67. A partir de esta premisa, destacaré cómo la respuesta del Tribunal de Justicia en la sentencia CTL Logistics es trasladable a este asunto. El razonamiento de esa sentencia se desarrolla en siete argumentos sucesivos (apartados 69 a 102), de los que me detendré especialmente en cuatro.

68. En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que «la apreciación con arreglo a criterios de equidad en cada caso particular se opone al principio de no discriminación proclamado en el artículo 4, apartado 5, y citado en el considerando décimo primero de la Directiva 2001/14». Añadió, para motivar esta aseveración, que, «al insistir exclusivamente en la racionalidad económica del contrato individual, la aplicación del artículo 315 del BGB pasa por alto el hecho de que solo una determinación de los cánones con arreglo a criterios uniformes puede garantizar que la política en materia de cánones se aplique de la misma forma a todas las empresas ferroviarias». [25]

23 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32). Deroga la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO 2001, L 75, p. 29).

24 En cuanto a las tasas aeroportuarias, la Directiva 2009/12 lo señala en su artículo 3. Respecto de los cánones ferroviarios, la Directiva 2012/34 lo subraya en su artículo 29, apartado 3: «Los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de cánones aplicado dé como resultado que las empresas ferroviarias que presten servicios de naturaleza semejante en una parte similar del mercado abonen cánones equivalentes y no discriminatorios».

25 Sentencia CTL Logistics, apartados 70 y 74.

69. Pues bien, esa misma lógica conduce a que, respecto de las tasas aeroportuarias, el mecanismo de resolución a cargo del juez civil, conforme a criterios de equidad con efectos solo *inter partes*, no se atenga al sistema *común* y al principio de no discriminación recogido en el artículo 3 de la Directiva.

70. En segundo lugar, «diversas resoluciones independientes de los tribunales del orden civil, en algunos casos no armonizadas por la jurisprudencia de los tribunales superiores, sustituirían la uniformidad del control efectuado por el organismo competente, sin perjuicio, si procede, de la revisión posterior llevada a cabo por los tribunales que resuelvan los recursos interpuestos contra las decisiones del citado organismo, en este caso, los tribunales del orden contencioso-administrativo [...] De ello resulta una yuxtaposición de dos cauces de resolución descoordinados, lo cual contradice manifiestamente el objetivo que pretende lograr el artículo 30 de la Directiva 2001/14». [26]

71. En el sector aeroportuario sucede algo análogo. La unidad de criterio de la Autoridad de supervisión, ya apruebe por sí directamente el sistema de tasas, ya supervise en vía de recurso el aprobado por la entidad gestora del aeropuerto, queda comprometida por un sistema que no permite la impugnación directa de sus actos por los usuarios, sustituida por demandas civiles singulares con efectos *inter partes*. [27]

72. En tercer lugar, en el sistema dual de impugnación de los cánones ferroviarios, la Autoridad de supervisión no tenía por qué adaptar el sistema de cánones a lo decidido por la jurisdicción civil, conforme al artículo 315 del BGB, ya que «no consta obligación alguna de esta naturaleza entre las normas de la Directiva 2001/14 acerca del organismo de control». [28]

73. Así ocurre, igualmente, con las tasas aeroportuarias. La suposición de que la Autoridad de supervisión «debería limitarse a responder a las resoluciones particulares ya dictadas por los tribunales del orden civil, con arreglo al artículo 315 del BGB», [29] es, también en este sector, contraria al cometido de la Autoridad de supervisión.

74. En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia subrayó cómo, en el sector ferroviario, la aplicación del mecanismo de doble competencia judicial «no [...] respetaría el carácter vinculante, para todas las partes afectadas, de las decisiones adoptadas por el organismo regulador, como se desprende del artículo 30, apartado 5, párrafo segundo, de la Directiva 2001/14. [...] Contravendría este principio el que las sentencias pronunciadas por los tribunales del orden civil, en algunos casos de acuerdo con criterios establecidos por la normativa sobre el cálculo de [las tasas], tuvieran efectos limitados exclusivamente a las partes en los asuntos sometidos a esos tribunales». [30]

75. Este argumento es, de nuevo, aplicable a los litigios que los usuarios pueden suscitar sobre las tasas aeroportuarias, ante la falta de eficacia *erga omnes* de las sentencias civiles que los resuelvan.

76. Lo propio del juez civil, según el artículo 315 del BGB, es introducir una modulación *ex aequo* en los aspectos sinalagmáticos de la relación contractual. Podría, en esa línea, incluso evaluar la proporcionalidad entre los costes del servicio prestado y el precio (tasa).

26 *Ibidem*, apartado 87. La situación de base se aprecia más claramente en las conclusiones del abogado general Mengozzi en el asunto CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901), puntos 1 y 9.

27 Según el auto de reenvío, se entiende que la relación jurídico-administrativa existe solo entre la autoridad de supervisión y el gestor del aeropuerto, de manera que solo este tiene acceso al recurso contencioso-administrativo.

28 Sentencia CTL Logistics, apartado 91.

29 *Ibidem*, apartado 92.

30 *Ibidem*, apartado 94.

77. Sin embargo, es lógico pensar que no entrarían en el ámbito del enjuiciamiento de un tribunal civil otros aspectos cruciales del proceso que culminó con la aprobación de la tasa, como las cuestiones relativas a la formación de la voluntad del órgano decisor o a los eventuales vicios de forma que hayan podido ser relevantes para modelar el contenido de la decisión administrativa. [31]

78. En esa tesitura, los usuarios —a quienes los tribunales alemanes de lo contencioso-administrativo niegan legitimación para impugnar ante ellos las decisiones de la Autoridad de supervisión— no podrían acudir a ningún órgano judicial para que controlase estos elementos, de carácter marcadamente administrativo, determinantes para la aprobación de las tasas.

79. Tampoco se vislumbra que los efectos de la sentencia civil recaída en un litigio singular puedan extenderse a otros usuarios. Da la impresión de que el único camino que tendrían estos sería la presentación de nuevas acciones judiciales civiles. La efectividad de la Directiva quedaría, así, a expensas de la decisión individual de entablar sucesivas demandas, sometidas a contingencias incontrolables, lo que no garantiza la preservación de un sistema de tasas común, basado en la no discriminación, la transparencia y la participación de los usuarios.

80. De lo anterior se deduce que los usuarios han de contar con una vía de recurso jurisdiccional que les permita impugnar sin restricciones la decisión adoptada por la Autoridad de supervisión.

81. En la vista algunas de las partes objetaron que, si se admitiera la posibilidad de que los usuarios impugnaran ante la jurisdicción contencioso-administrativa las decisiones de la Autoridad de supervisión, podría paralizarse el cobro de las tasas aeroportuarias, teniendo en cuenta las reglas procesales sobre la suspensión de los actos recurridos.

82. La objeción no puede prosperar. Por un lado, correspondería al legislador nacional instaurar, en este como en otros sectores, las normas procesales que eviten una situación de parálisis generalizada de la exacción de las tasas. Por otro lado, como alguna de aquellas partes reconoció en la vista, la Autoridad de supervisión está habilitada, según las disposiciones nacionales vigentes, para imponer en todo caso el pago de dichas tasas, no obstante la impugnación de sus decisiones en vía judicial, si existen motivos de interés público que lo requieran.

IV. Conclusión

83. A tenor de los razonamientos precedentes, propongo al Tribunal de Justicia responder al Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo, Alemania) en estos términos:

«1) La Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias, se opone a que la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios de este puedan pactar unas tasas aeroportuarias que se aparten de las aprobadas por la autoridad de supervisión independiente.

2) La Directiva 2009/12 se opone a la aplicación de una normativa nacional como la controvertida en este litigio que, según la interpretación jurisprudencial prevalente, asigna a los tribunales del orden civil la competencia para resolver caso por caso, con criterios de equidad, las demandas de los usuarios relativas a las tasas aeroportuarias aprobadas por la autoridad de supervisión independiente y, a la vez, impide a los usuarios del aeropuerto impugnar directamente las decisiones de dicha autoridad».

31 Tal como se puso de manifiesto en la vista, la vía del artículo 315 del BGB se circunscribe a ponderar el equilibrio equitativo de las prestaciones entre las partes, sin entrar en el estudio de la autorización que aprueba el sistema de tasas.