

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 12 de mayo de 2011 *

En el asunto C-176/09,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, el 15 de mayo de 2009,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. C. Schiltz, en calidad de agente, asistido por el Sr. P. Kinsch, avocat,

parte demandante,

apoyado por:

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

y

Parlamento Europeo, representado por los Sres. A. Troupiotis y A. Neergaard, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. E. Karlsson y el Sr. M. Moore, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por:

Comisión Europea, representada por el Sr. K. Simonsson y la Sra. C. Vrignon, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. G. Arestis, J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 2010;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ Mediante su recurso, el Gran Ducado de Luxemburgo solicita al Tribunal de Justicia que anule la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias (DO L 70, p. 11), por vulnerar esta norma los principios de igualdad de trato, de proporcionalidad y de subsidiariedad.

Marco jurídico

- ² La Directiva 2009/12 fue adoptada sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2.

- 3 Según la tercera frase del primer considerando de esta Directiva, «las entidades gestoras de aeropuertos que proporcionen instalaciones y servicios por los que se perciben tasas aeroportuarias deben intentar funcionar de manera rentable».
- 4 En la primera frase del segundo considerando de dicha Directiva se afirma que «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».
- 5 Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12, sus considerandos tercero y cuarto precisan lo siguiente:

«3) La presente Directiva debe aplicarse a los aeropuertos [...] a partir de un tamaño determinado, puesto que la gestión y la financiación de los aeropuertos pequeños no requieren la aplicación de un marco comunitario.

- 4) Además, cuando en un Estado miembro ninguno de los aeropuertos tiene el tamaño mínimo para que se le aplique la presente Directiva, el aeropuerto que registra el mayor movimiento de pasajeros disfruta de una posición tan privilegiada como punto de entrada a dicho Estado miembro que es necesario aplicarle lo dispuesto en la presente Directiva, con el fin de garantizar el respeto de determinados principios básicos en la relación entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del propio aeropuerto, en particular en lo relativo a la transparencia de las tasas y la no discriminación entre los distintos usuarios de los aeropuertos.»

- 6 El decimoquinto considerando de la Directiva 2009/12 es del siguiente tenor:

«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. No obstante, el acceso a un nivel diferenciado de infraestructura o de servicios debe ofrecerse sobre una base no discriminatoria a todas las compañías aéreas que lo soliciten. Si la demanda es superior a la oferta, el acceso debe determinarse en función de criterios objetivos y no discriminatorios elaborados por la entidad gestora del aeropuerto. Toda diferencia entre tasas aeroportuarias debe ser transparente, objetiva y según criterios claros.»

- 7 Según el decimonoveno considerando de dicha Directiva:

«Dado que el objetivo de la presente Directiva, a saber, establecer principios comunes para la percepción de tasas aeroportuarias en los aeropuertos comunitarios, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, debido a que los sistemas de tasas aeroportuarias no pueden establecerse a nivel nacional de una manera uniforme en toda la Comunidad y, por consiguiente, puede lograrse mejor, debido a su dimensión o a sus efectos, a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas de conformidad con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.»

- 8 Con arreglo a lo dispuesto en su artículo 1, apartados 1 y 2, esta Directiva «establece principios comunes para la percepción de tasas aeroportuarias en los aeropuertos comunitarios» y resultará de aplicación «a todos los aeropuertos situados en un territorio sujeto a las disposiciones del Tratado [CE] y abierto al tráfico comercial cuyo

tráfico anual sea superior a 5 millones de viajeros, así como al aeropuerto con mayor movimiento de viajeros de cada Estado miembro».

- 9 En virtud del artículo 2, número 4, de la Directiva 2009/12, tendrá la consideración de 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».
- 10 El artículo 3, primera frase, de la misma Directiva dispone que «los Estados miembros velarán por que las tasas aeroportuarias no establezcan discriminaciones entre los usuarios de los aeropuertos».
- 11 Con tal fin, la Directiva 2009/12 establece un procedimiento obligatorio de consulta entre la entidad gestora del aeropuerto correspondiente y los usuarios del aeropuerto o los representantes o asociaciones de los usuarios del aeropuerto, y un procedimiento de recurso. En relación con estos procedimientos, el artículo 6 de la mencionada Directiva dispone:

«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. [Cuando exista un acuerdo plurianual entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del mismo, las consultas se celebrarán con arreglo a lo establecido en dicho acuerdo.] 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 habersele 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, o
- b) se haya establecido un procedimiento obligatorio con arreglo a la legislación nacional por el que la autoridad de supervisión independiente examine con regularidad, o en respuesta a peticiones de las partes interesadas, si los aeropuertos en cuestión son objeto de una competencia efectiva. Cuando lo justifique dicho examen, los Estados miembros decidirán que la autoridad de supervisión independiente fije o apruebe las tasas de aeropuerto o sus niveles máximos. Dicha decisión se aplicará todo el tiempo que sea necesario sobre la base del examen efectuado por dicha autoridad.

[...]»

- 12 Cada vez que deban celebrarse consultas, la entidad gestora del aeropuerto deberá, en virtud del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2009/12, facilitar a cada usuario del aeropuerto, o a los representantes o asociaciones de usuarios del aeropuerto, 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.
- 13 Por lo que respecta al establecimiento y funcionamiento de la autoridad de supervisión independiente, el artículo 11, apartados 1 a 3 y 5, de la Directiva 2009/12 dispone lo siguiente:

«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.

2. De conformidad con la legislación nacional, lo dispuesto en la presente Directiva no impedirá a la autoridad de supervisión independiente delegar, bajo su supervisión y plena responsabilidad, la ejecución de la presente Directiva en otras autoridades de supervisión independientes, siempre que en la ejecución se apliquen las mismas normas.

3. Los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad de supervisión independiente velando por que sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier entidad gestora del aeropuerto y compañía aérea. Los Estados miembros que mantengan la propiedad de aeropuertos, entidades gestoras de los aeropuertos o compañías aéreas o el control de entidades gestoras de los aeropuertos o de compañías aéreas velarán por que las funciones relativas a dicha propiedad o control no recaigan en la autoridad de supervisión independiente. Los Estados miembros velarán por que la autoridad de supervisión independiente ejerza sus competencias de modo imparcial y transparente.

[...]

5. Los Estados miembros podrán establecer un mecanismo de financiación de la autoridad de supervisión independiente, que podrá incluir la recaudación de una tasa cobrada a los usuarios y entidades gestoras de los aeropuertos.»

¹⁴ En virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/12, la Comisión Europea presentará al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, a más tardar el 15 de marzo de 2013, un informe sobre la aplicación de dicha Directiva que evalúe los avances hacia la consecución de sus objetivos.

- 15 Con arreglo al artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2009/12, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva a más tardar el 15 de marzo de 2011.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 16 El Gran Ducado de Luxemburgo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2009/12 en la medida en que dispone que resulta de aplicación a los aeropuertos con mayor movimiento de viajeros de cada Estado miembro.
 - Con carácter subsidiario, anule la Directiva 2009/12 en su totalidad.
 - Condene en costas al Parlamento y al Consejo.
- 17 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.
 - Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia anule la Directiva 2009/12, mantenga los efectos de la misma hasta la adopción de un nuevo acto.

- 18 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 2009 se admitió la intervención de la República Eslovaca y de la Comisión en apoyo, respectivamente, de las pretensiones del Gran Ducado de Luxemburgo y del Parlamento y del Consejo.

Sobre el recurso

Sobre el primer motivo, basado en una vulneración del principio de igualdad de trato

Alegaciones de las partes

- 19 El primer motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de igualdad de trato, se divide en dos partes diferentes. Mediante la primera de ellas, el Gran Ducado de Luxemburgo, apoyado por la República Eslovaca, alega recibir un trato diferente del que se depara a los Estados miembros que albergan grandes aeropuertos regionales, con un tráfico anual de entre 1 y 5 millones de viajeros, que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 a pesar de que se encuentran en la misma situación que el único aeropuerto comercial luxemburgués —Luxemburgo-Findel—, el cual registra un tráfico anual de 1,7 millones de pasajeros. Este Estado miembro se refiere a los aeropuertos de Hahn (Alemania) y Charleroi (Bélgica), los cuales se caracterizan por tener un tráfico anual de cerca de 4 y 2,9 millones de pasajeros respectivamente, encontrarse en la misma zona de influencia del aeropuerto luxemburgués —esto es, a menos de 200 kilómetros por carretera—, y ser competidores directos de este último aeropuerto. Dicho Estado miembro también se refiere a los grandes aeropuertos regionales situados en las inmediaciones de un centro urbano de cierto tamaño o que registran cierto nivel de actividad económica, como los aeropuertos de

Turín (Italia) o Burdeos (Francia), con un movimiento de 3,5 y 3,4 millones de pasajeros, respectivamente.

- 20 Mediante la segunda parte del primer motivo, el Gran Ducado de Luxemburgo alega recibir un trato igual que el que se depara a los Estados miembros en cuyo territorio se encuentran aeropuertos con un tráfico anual superior a 5 millones de viajeros como, por ejemplo, la República Federal de Alemania y el Reino de Bélgica.
- 21 Según el Gran Ducado de Luxemburgo, en este contexto debe mencionarse la clasificación establecida en la Comunicación de la Comisión, de 9 de diciembre de 2005, relativa a las directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312, p. 1), e incluir únicamente en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 los aeropuertos con un tráfico anual de más de 5 millones de viajeros.
- 22 A juicio de dicho Estado miembro, no están justificados ni la diferencia de trato respecto de los grandes aeropuertos regionales excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 ni el trato idéntico que reciben el aeropuerto de Luxemburgo-Findel y los aeropuertos que registran un tráfico anual de más de 5 millones de viajeros. Según el Gran Ducado de Luxemburgo, la gestión y la financiación de los aeropuertos de pequeño o mediano tamaño, con un tráfico anual de menos de 5 millones de viajeros, no requieren, tal como se deriva acertadamente del tercer considerando de esta Directiva, la aplicación de un «marco comunitario». Por el contrario, la afirmación contenida en el cuarto considerando de esta misma norma, según la cual el aeropuerto «que registra el mayor movimiento de pasajeros disfruta de una posición tan privilegiada como punto de entrada a dicho Estado miembro que es necesario aplicarle lo dispuesto en [la Directiva 2009/12]», carece de relevancia efectiva en relación con el objetivo perseguido por esta Directiva, que consiste en evitar abusos de posición dominante por parte de ciertos aeropuertos. Según el citado Estado miembro, sólo podrá tomarse en consideración la «posición privilegiada» si ésta generara realmente, respecto de los operadores económicos, una ventaja similar a la que representa el hecho de dar servicio a más de 5 millones de pasajeros al año. No sucede así necesariamente en el mayor aeropuerto de cada Estado miembro.

- 23 Por lo que se refiere, en particular, al aeropuerto de Luxemburgo-Findel, el Gran Ducado de Luxemburgo considera que éste no goza de tal posición como punto de entrada privilegiado a este país y que no existe ningún riesgo de que los operadores económicos sufran abusos de posición dominante, habida cuenta de la situación competitiva en que se encuentra este aeropuerto respecto de otros aeropuertos en los que operan compañías que ofrecen vuelos de bajo coste situados a poca distancia del de Luxemburgo-Findel y de los aeropuertos que funcionan como plataformas de conexión («hubs»), como los de Fráncfort (Alemania) o Bruselas (Bélgica). Por otra parte, este Estado miembro sostiene que, en términos económicos, el aeropuerto luxemburgués no puede quedar comprendido en una categoría comparable a la de los aeropuertos que registran un tráfico anual de más de 5 millones de viajeros, aunque venda una parte más importante de billetes de clase business que estos aeropuertos. Por consiguiente, la posición de fuerza de su entidad gestora no puede considerarse equivalente a la de una entidad gestora de un aeropuerto con un tráfico de más de 5 millones de viajeros.
- 24 El Gran Ducado de Luxemburgo estima que, por el contrario, el riesgo de abuso de posición dominante es más real en el caso de otros aeropuertos regionales más importantes, no comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12, que se encuentran situados en las inmediaciones de un centro urbano de cierto tamaño o que registran cierto nivel de actividad económica, como los aeropuertos de Turín y Burdeos.
- 25 Este Estado miembro reconoce que, ciertamente, en aquellos ámbitos en los que el legislador de la Unión debe efectuar evaluaciones económicas complejas, sólo un error manifiesto de apreciación en que éste incurra puede afectar a la legalidad de las medidas que adopte. No obstante, este principio presupone que este legislador haya realizado efectivamente en el caso objeto de controversia, una evaluación compleja, cosa que no hizo en el presente asunto. Incluso suponiendo que el legislador haya efectuado, en relación con determinados aspectos, una evaluación de una situación compleja, la evaluación correspondiente al aeropuerto de Luxemburgo-Findel, cuya zona de influencia es particularmente reducida, no es, a juicio del Gran Ducado de Luxemburgo, compleja. Así pues, según este Estado miembro, resulta evidente que al incluir a este aeropuerto, cuyo tráfico anual de viajeros apenas alcanza un tercio del volumen de tráfico a partir del cual se considera necesario aplicar normalmente el marco comunitario, dicho legislador incurrió en un error manifiesto de apreciación.

- ²⁶ La República Eslovaca añade que los datos relativos a la situación del aeropuerto de Bratislava, situado en la misma área geográfica que el aeropuerto de Viena, ponen en tela de juicio la afirmación de que el aeropuerto más importante de un Estado miembro es el «punto de entrada» que siempre utiliza un elevado porcentaje de viajeros. En consecuencia, según la República Eslovaca, el hecho de que un aeropuerto sea el más importante de un Estado miembro no puede constituir un elemento determinante para evaluar la posición competitiva de este aeropuerto en un mercado determinado.
- ²⁷ Según el Consejo, habida cuenta del objetivo perseguido por la Directiva 2009/12, el legislador de la Unión consideró efectivamente que resultaba evidente que los aeropuertos principales —esto es, aquellos que, como el aeropuerto de Luxemburgo-Findel, registran el mayor tráfico de viajeros al año en un Estado miembro— gozan de una posición privilegiada en el Estado miembro en cuyo territorio están situados, de forma que son asimilables a los aeropuertos con un tráfico anual que supera el umbral de 5 millones de viajeros.
- ²⁸ No obstante, a juicio de esta institución, los grandes aeropuertos regionales, como los de Charleroi y Hahn, no ostentan la posición privilegiada de la que disfrutaban los aeropuertos principales en sus respectivos Estados miembros. Según el Consejo, dichos aeropuertos no constituyen la principal puerta de entrada en sus correspondientes Estados miembros, lo que sí sucede —como en el caso del de Luxemburgo-Findel— con el aeropuerto con mayor movimiento de viajeros al año de su Estado miembro.
- ²⁹ Según el Parlamento, los objetivos de la Directiva 2009/12, tal como se desprende de sus considerandos primero y segundo, consisten en lograr que las entidades gestoras de aeropuertos intenten funcionar de manera rentable y en establecer un marco común que regule las características esenciales de las tasas aeroportuarias. Así pues, a juicio de esta institución, dicha Directiva pretende garantizar que los usuarios puedan acceder a los servicios aeroportuarios a cambio del pago de tasas que respeten las

condiciones establecidas en la Directiva mencionada, cumpliéndose, de este modo, las exigencias de no discriminación y transparencia.

- ³⁰ Refiriéndose a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2007, relativa a las tasas aeroportuarias [COM(2006) 820 final; en lo sucesivo, «Propuesta de Directiva»], la Comisión sostiene que el objetivo de tal marco común consiste en facilitar las negociaciones sobre las tasas aeroportuarias entre los aeropuertos y las compañías aéreas. Según esta institución, la Directiva 2009/12 pretende evitar que una entidad gestora de un aeropuerto se encuentre en una posición de fuerza frente a las compañías aéreas a la hora de fijar las tasas aeroportuarias derivada de la «posición privilegiada» del mismo. Según la Comisión, dos categorías de aeropuertos pueden encontrarse en tal posición de fuerza: los aeropuertos principales de cada uno de los Estados miembros, generalmente situados cerca de las capitales y que constituyen los «puntos de entrada» de éstos, y los aeropuertos que, por razón de su tamaño, se encuentran en una situación comparable a la de los aeropuertos de la primera categoría. A juicio de la Comisión, no cabe duda de que los aeropuertos de esta primera categoría tienen a su favor —debido, en particular, a su situación en las inmediaciones de centros urbanos con mucha población— la calidad de sus infraestructuras y la existencia de unos clientes de negocios poco sensibles a las variaciones de los precios de los billetes de avión y que, sin embargo, son reticentes a perder tiempo en desplazamientos a aeropuertos situados a más de cien kilómetros de estos centros urbanos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- ³¹ El principio general de igualdad de trato, como principio general del Derecho de la Unión, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véanse, en particular, las sentencias de 13 de diciembre de 1984, *Sermide*, 106/83, Rec. p. 4209, apartado 28; de 5 de octubre de 1994, *Crispoltoni*

y otros, C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartados 50 y 51; de 11 de julio de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, apartado 33, y de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, Rec. p. I-9895, apartado 23).

- 32 El carácter comparable de situaciones diferentes debe apreciarse sobre la base del conjunto de elementos que las caracterizan. Estos elementos deben determinarse y valorarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trate. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, antes citada, apartados 25 y 26 y jurisprudencia citada).
- 33 Procede señalar a este respecto que la Directiva 2009/12 se basa en el artículo 80 CE, apartado 2, el cual dispone que el Consejo podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea.
- 34 De este modo, al habilitar al Consejo para decidir tanto el momento como el contenido y la extensión de su intervención en el ámbito de la navegación marítima y aérea, el Tratado le confiere una amplia facultad normativa por lo que respecta a la adopción de normas comunes apropiadas (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, C-440/05, Rec. p. I-9097, apartado 58; véanse, igualmente, en relación con la potestad legislativa del Consejo en materia de política común de transportes, las sentencias de 28 de noviembre de 1978, Schumalla, 97/78, Rec. p. 2311, apartado 4, y de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, C-248/95 y C-249/95, Rec. p. I-4475, apartado 23).
- 35 Por lo que se refiere al control judicial del ejercicio de una competencia de este tipo, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por

la suya, sino que debe limitarse a examinar si aquélla no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si el legislador no ha sobrepasado manifiestamente los límites de su potestad normativa (véanse en particular, en este sentido, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 18; de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 58; SAM Schiffahrt y Stapf, antes citada, apartado 24, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros, C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569, apartado 64).

- ³⁶ Procede analizar a la luz de los criterios mencionados en los apartados 31 a 35 de la presente sentencia el primer motivo invocado por el Gran Ducado de Luxemburgo, el cual sostiene, en la primera parte de este motivo, que se ha dado un trato diferente a situaciones comparables y, en la segunda parte de dicho motivo, que situaciones diferentes han sido tratadas de idéntico modo.

Sobre la primera parte del primer motivo, basada en el trato diferente dispensado a situaciones comparables

- ³⁷ Por lo que se refiere al trato diferente dispensado a situaciones comparables, el Gran Ducado de Luxemburgo sostiene, fundamentalmente, que el aeropuerto de Luxemburgo-Findel recibe un trato diferente del que reciben los aeropuertos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 cuyo tráfico anual es superior a 1 millón de viajeros pero inferior a 5 millones, y que, al igual que el aeropuerto luxemburgués, pertenecen a la categoría de grandes aeropuertos regionales, según las directrices de la Comunicación de la Comisión de 9 de diciembre de 2005. Este Estado miembro precisa que se dispensa un trato diferente del que se da a los aeropuertos de Charleroi y de Hahn y del que reciben los aeropuertos situados en las inmediaciones de un

centro urbano de cierto tamaño o que registran cierto nivel de actividad económica, como los aeropuertos de Turín o Burdeos.

- ³⁸ En este sentido, se desprende de los considerandos tercero y cuarto de la Directiva 2009/12 que, cuando ésta se aprobó, el legislador de la Unión estimó que no era necesario incluir en su ámbito de aplicación a la totalidad de los aeropuertos de la Unión, debiendo únicamente quedar comprendidas en el mismo dos categorías de aeropuertos, esto es, los que superan un determinado tamaño mínimo y los que registran el mayor movimiento anual de pasajeros en aquellos Estados miembros en los que no existe ningún aeropuerto que alcance dicho tamaño mínimo, como es el caso del de Luxemburgo-Findel.
- ³⁹ Con arreglo a lo dispuesto en su artículo 1, apartado 1, esta Directiva «establece principios comunes para la percepción de tasas aeroportuarias» en los aeropuertos. De este modo, esta norma tiene por objeto regular la relación entre las entidades gestoras de aeropuertos y los usuarios de éstos por lo que se refiere a la fijación de las tasas aeroportuarias.
- ⁴⁰ Mediante el establecimiento de un marco común, el legislador de la Unión pretendía mejorar la relación entre las entidades gestoras de aeropuertos y los usuarios de éstos y evitar el incumplimiento de determinadas exigencias básicas relativas a esta relación, como son la transparencia de las tasas, la consulta a los usuarios de los aeropuertos y la no discriminación entre dichos usuarios, tal como se desprende de los considerandos segundo, cuarto y decimoquinto de la Directiva 2009/12.
- ⁴¹ Así pues, el carácter comparable de los aeropuertos mencionados en el apartado 37 de la presente sentencia debe apreciarse, en particular, habida cuenta de su situación respecto de los usuarios de estos aeropuertos, esto es, de las compañías aéreas.

- 42 Tal como se desprende del cuarto considerando de la Directiva 2009/12, dicho legislador estimó que los aeropuertos situados en aquellos Estados miembros que no albergan ningún aeropuerto que alcance el umbral mínimo establecido por esta Directiva y que registran el mayor movimiento anual de pasajeros, como sucede con el de Luxemburgo-Findel, gozan de una posición privilegiada respecto de los usuarios de los mismos por constituir el punto de entrada en tales Estados miembros. Así, tal como señalaron el Consejo y la Comisión, el legislador de la Unión consideró que, en el caso de estos aeropuertos, existe el riesgo de que sus entidades gestoras se encuentren en una posición de fuerza frente a los usuarios, con el consiguiente riesgo de que se produzca un abuso de esta posición a la hora de fijar las tasas.
- 43 Dichos aeropuertos pueden considerarse como los aeropuertos principales de los Estados miembros en los que están situados. Por lo general, y tal como señaló la Comisión, estos aeropuertos están situados en las proximidades de los grandes centros políticos y/o económicos de los Estados miembros y son el destino, en gran medida, de una clientela de negocios para la cual el precio de los billetes no representa sino un criterio entre otros y que puede ser particularmente sensible a la localización del aeropuerto, a las posibilidades de conexión con otros medios de transporte y a la calidad de los servicios ofrecidos.
- 44 Pues bien, como indicó el Abogado General en el punto 64 de sus conclusiones, en relación en particular con la clientela de negocios y el segmento del mercado de gama media o alta, las compañías aéreas de los Estados miembros o de terceros Estados tienen un mayor interés estratégico en ofrecer vuelos con origen y destino en un aeropuerto principal como el de Luxemburgo-Findel, no pudiendo considerarse que el importe de las tasas aeroportuarias o el volumen concreto del tráfico anual de pasajeros representen criterios decisivos para estas compañías.
- 45 Por otra parte, si una compañía aérea tiene un interés estratégico en ofrecer vuelos con origen y destino en un Estado miembro determinado, el aeropuerto principal es para dicha compañía la única conexión en los Estados miembros que sólo cuentan

con un aeropuerto, como es el caso, en particular, del Gran Ducado de Luxemburgo. En los Estados miembros en los que hay varios aeropuertos, también resulta razonable considerar que una compañía aérea que tenga interés en ofrecer una única conexión aérea con un Estado miembro optará por el aeropuerto que registra el mayor movimiento de viajeros al año.

⁴⁶ Aunque el número concreto de movimientos de viajeros al año y el importe de las tasas aeroportuarias puedan ciertamente constituir criterios importantes para las compañías aéreas que ofrecen vuelos con origen y destino en un aeropuerto determinado en un Estado miembro, tales compañías tienen, por lo general, un interés estratégico en ofrecer dichos vuelos, de forma que no puede considerarse que estos criterios resulten decisivos en el momento de la elección por parte de las compañías aéreas de los aeropuertos desde los que desean operar.

⁴⁷ En estas circunstancias, habida cuenta de la amplia facultad normativa reconocida al legislador de la Unión en materia de política de transporte aéreo, no es posible cuestionar su apreciación según la cual, en aquellos Estados miembros que no albergan ningún aeropuerto que alcance el umbral mínimo establecido por la Directiva 2009/12, el aeropuerto que registra el mayor movimiento anual de pasajeros debe considerarse como el punto de entrada en el Estado miembro de que se trate, circunstancia ésta que le confiere una posición privilegiada respecto de los usuarios del mismo.

⁴⁸ Por el contrario, los aeropuertos no comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 no pueden, con independencia de cuál sea la cifra concreta del movimiento anual de pasajeros, considerarse como aeropuertos principales de los Estados miembros en los que se encuentran situados. Como señaló igualmente el Abogado General en los puntos 65, 74 y 77 de sus conclusiones, tales aeropuertos pueden considerarse aeropuertos secundarios de los Estados miembros que, en principio,

tienen para las compañías aéreas distinta relevancia estratégica de la que tienen los aeropuertos principales, lo cual los sitúa en situaciones diferentes respecto de los usuarios de aeropuertos en lo que se refiere a la fijación de tasas aeroportuarias.

49 En particular, un aeropuerto secundario no puede considerarse por principio, habida cuenta de las apreciaciones contenidas en el apartado 45 de la presente sentencia, el punto de entrada en el Estado miembro en el que está situado, en el sentido de dicha Directiva, aunque se trate de un gran aeropuerto regional ubicado en las inmediaciones de un centro urbano, como los aeropuertos de Burdeos o Turín. Por otra parte, estos aeropuertos secundarios, especialmente aquellos que no están situados en las inmediaciones de un centro urbano, pueden resultar más interesantes para las compañías denominadas «de bajo coste». En efecto, estas compañías aéreas se dirigen a una clientela cuyas exigencias son, en principio, diferentes de las de la clientela de negocios y que se muestra más sensible a los precios de los billetes y más dispuesta a realizar trayectos más largos entre la ciudad de destino y el aeropuerto. Es posible considerar que este tipo de compañías, para las cuales los importes de las tasas aeroportuarias son determinantes, tienen cierta capacidad de presión que les permite influir en la fijación del importe de estas tasas.

50 En estas circunstancias, cabe afirmar que el ejercicio por parte del legislador de la Unión de la competencia que tiene atribuida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder, y que este legislador tampoco ha sobrepasado manifiestamente los límites de la amplia potestad normativa que tiene reconocida en la materia cuando consideró que los aeropuertos secundarios de los Estados miembros no se encuentran en la misma situación, respecto de los usuarios de aeropuertos, que los aeropuertos principales. En cualquier caso, dicho legislador tiene la posibilidad de recurrir a una clasificación establecida con criterios objetivos y a partir de apreciaciones globales para adoptar una normativa general y abstracta (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comisión, C-485/08 P, Rec. p. I-3009, apartado 81), máxime cuando la aplicación por el legislador de la Unión de una política común implica la necesidad de evaluar una situación económica compleja, tal como sucede con carácter general en materia de transporte aéreo (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, SAM Schifffahrt y Stapf, apartado 25 y jurisprudencia citada, y Omega Air y otros, apartado 65).

- 51 Por tanto, procede desestimar la primera parte del primer motivo, basada en el trato diferente de situaciones comparables.

Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en el trato idéntico de situaciones diferentes

- 52 Por lo que se refiere a la segunda parte del primer motivo, basada en el trato idéntico de situaciones diferentes, el Gran Ducado de Luxemburgo sostiene, fundamentalmente, que los aeropuertos que registran el mayor movimiento de viajeros al año en aquellos Estados miembros en los que no existe ningún aeropuerto que alcance el umbral de 5 millones de viajeros al año reciben un trato idéntico al que se dispensa a los aeropuertos que acogen a más de 5 millones de pasajeros al año, aunque los primeros no tengan, a juicio de este Estado miembro, ni la misma posición de fuerza frente a los usuarios de aeropuertos ni el mismo poder económico que estos últimos.
- 53 A este respecto, las partes del litigio reconocen que los aeropuertos cuyo tráfico anual es superior a 5 millones de viajeros se encuentran, debido justamente a este tráfico, en una posición privilegiada respecto de los usuarios, y que la inclusión de esta categoría de aeropuertos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 estaba justificada habida cuenta tanto del objeto como de la finalidad de esta norma.
- 54 El hecho de que la situación de tales aeropuertos no sea idéntica a la de los aeropuertos que registran el mayor movimiento de viajeros al año en aquellos Estados miembros en los que no existe ningún aeropuerto que alcance la cifra de 5 millones de viajeros no significa, como señaló el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, que la inclusión de estos aeropuertos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 sea contraria al principio de igualdad de trato. En efecto, cabe considerar que existen razones para estimar que ambas categorías de aeropuertos se encuentran en una posición privilegiada respecto de los usuarios de estos aeropuertos, tal como se ha declarado en los apartados 47 y 53 de la presente sentencia, y, en consecuencia,

se encuentran en situaciones comparables. La circunstancia de que el origen de esta posición resida, en un caso, en la posición estratégica de los aeropuertos de que se trate y, en el otro caso, en la magnitud del tráfico anual no permite considerar, habida cuenta del objeto y de la finalidad de dicha Directiva, que esté viciada la apreciación del legislador de la Unión.

- 55 En estas circunstancias, procede desestimar la segunda parte del primer motivo, basada en el trato idéntico de situaciones diferentes, y, por lo tanto, desestimar este motivo en su integridad.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

- 56 Según el Gran Ducado de Luxemburgo, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2009/12 vulnera el principio de proporcionalidad, ya que el criterio que delimita el ámbito de aplicación de esta Directiva carece de relevancia habida cuenta de los objetivos que tal norma persigue. Por otra parte, si bien, ciertamente, la aplicación de los principios de relación entre tasas y costes, de no discriminación y de transparencia en el aeropuerto de Luxemburgo-Findel no plantea problemas, tanto los procedimientos y cargas administrativas como los mecanismos formales establecidos en dicha Directiva resultarían, por el contrario, excesivos y desproporcionados en relación con el tamaño de este aeropuerto. Los mecanismos de consulta y supervisión supondrían un coste para el aeropuerto de Luxemburgo-Findel y el Estado luxemburgués. Así, este Estado miembro cifra la estimación del coste derivado de la aplicación de dicha Directiva a las tasas aeroportuarias en 839.500 euros, el cual, tras repercutirse a los

pasajeros, conllevaría un incremento del 16 % de la tasa actual correspondiente a los servicios relativos a los viajeros.

- 57 Según la República Eslovaca, el Parlamento y el Consejo no han justificado, mediante criterios objetivos y proporcionales respecto de la finalidad perseguida por la Directiva 2009/12, la inclusión en su ámbito de aplicación de los aeropuertos situados en aquellos Estados miembros en los que no existe ningún aeropuerto que alcance el umbral de 5 millones de viajeros al año y que registran el mayor movimiento de viajeros en el correspondiente Estado miembro. La República Eslovaca estima que la inclusión en el ámbito de aplicación de esta Directiva de un aeropuerto de tal categoría por la única razón de que es el aeropuerto más importante de ese Estado miembro no contribuye a alcanzar el principal objetivo de tal norma, que no es otro que mejorar la competencia entre los aeropuertos y limitar los abusos de posición dominante. La República Eslovaca considera que tampoco contribuiría a la consecución de este objetivo la garantía de que, en cada Estado miembro, dicha Directiva se aplicara, al menos, a un aeropuerto, con independencia de si ese aeropuerto ostenta una posición dominante en el mercado o si su posición es totalmente marginal.
- 58 El Consejo recuerda la jurisprudencia según la cual sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida, en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida. A juicio de esta institución, el escrito de recurso no ha demostrado que la Directiva 2009/12 sea manifiestamente inapropiada habida cuenta del objetivo que persigue.
- 59 Según el Parlamento, debe tomarse en consideración el hecho de que el legislador de la Unión se limitó a adoptar normas mínimas y puso a disposición de los Estados miembros las herramientas necesarias para una aplicación flexible de tales normas. Por otra parte, a juicio de esta institución, el hecho de que la Directiva 2009/12 no se aplique a todos los aeropuertos no demuestra que el sistema establecido por dicha norma no sea necesario.
- 60 La Comisión precisa que, en la elaboración de la Directiva 2009/12, se contemplaron diferentes posibilidades. Tanto de la propuesta de Directiva como de la evaluación

de impacto [SEC(2006) 1688] se desprende, según esta institución, que se desestimó la opción que imponía las mayores cargas, ya que hubiera conllevado un incremento no despreciable de los costes administrativos, y que se eligió finalmente —a pesar de tener una eficacia menor— la opción que se limitaba a fijar principios comunes en atención a su menor impacto económico.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- ⁶¹ Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios establecidos por una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de la que se trate y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros, C-58/08, Rec. p. I-4999, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- ⁶² Por lo que se refiere al control judicial del respeto de estos requisitos, en los sectores en los que el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad normativa, como sucede en materia de transporte aéreo (véase la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 58), sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en alguno de estos sectores, en relación con el objetivo que pretenden conseguir las instituciones competentes, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en ese sentido, la sentencia Omega Air y otros, antes citada, apartado 64).
- ⁶³ No obstante, aunque exista tal facultad, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos. Además, en el marco de la apreciación de las cargas relacionadas con las distintas posibles medidas, debe examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores (sentencias,

antes citadas, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, apartado 58, y Vodafone y otros, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- ⁶⁴ En consecuencia, corresponde al Tribunal de Justicia analizar, a partir de los criterios mencionados en los tres anteriores apartados, si, tal como alega en particular el Gran Ducado de Luxemburgo, la Directiva 2009/12 vulnera el principio de proporcionalidad al incluir en su ámbito de aplicación a los aeropuertos situados en aquellos Estados miembros que no albergan ningún aeropuerto que alcance el umbral mínimo establecido por esta Directiva y que registran el mayor movimiento anual de pasajeros, con independencia de cuál sea la cifra concreta de tales movimientos.
- ⁶⁵ A este respecto, es necesario recordar que la Comisión realizó, antes de elaborar la propuesta de Directiva, una evaluación de impacto y que las opciones que se analizaron en esa evaluación también se resumieron en dicha propuesta. De ella se deduce que la Comisión analizó diferentes opciones en relación con esta materia entre las cuales figuraban, en particular, la elaboración y la adopción por parte de los operadores del sector aéreo de medidas de autorregulación voluntarias, la adopción de un marco jurídico que impusiera el cumplimiento de principios comunes para fijar las tasas aeroportuarias a escala nacional y el establecimiento de un marco jurídico que impusiera la percepción y la fijación de las tasas a partir de un método de cálculo único.
- ⁶⁶ En relación con la cuestión de si la adopción de un marco jurídico que impusiera el cumplimiento de principios comunes para fijar las tasas aeroportuarias a escala nacional, solución por la que se decantó finalmente la Directiva 2009/12, es una medida apta para alcanzar el objetivo de dicha Directiva, las partes admiten que, cuando exista el riesgo de que las entidades gestoras de aeropuertos se encuentren en una posición privilegiada frente a los usuarios de estas infraestructuras, con el consiguiente riesgo de que se produzca un abuso de esta posición a la hora de fijar las tasas aeroportuarias, un marco de estas características resulta eficaz para impedir, en principio, que este riesgo se haga realidad. Esta conclusión también es válida por lo que se refiere a los aeropuertos situados en aquellos Estados miembros en los que no existe

ningún aeropuerto que alcance la cifra de 5 millones de viajeros al año y que registran el mayor movimiento de viajeros.

- 67 Por lo que respecta a la cuestión de si tal marco es o no necesario, procede observar que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha hecho referencia a ninguna medida menos coercitiva que permita conseguir este objetivo tan eficazmente como lo haría un marco que estableciera principios comunes en materia de tasas aeroportuarias.
- 68 Por lo que se refiere a la proporcionalidad de la Directiva 2009/12, la demandante cuestiona que esta norma respete dicho principio por considerar que impone procedimientos y cargas administrativas excesivos y desproporcionados en relación con el tamaño de los aeropuertos situados en aquellos Estados miembros en los que no existe ningún aeropuerto que alcance la cifra de 5 millones de viajeros al año y que registran el mayor movimiento de viajeros, como es el caso de Luxemburgo-Findel.
- 69 A este respecto, ningún elemento pone de manifiesto que exista una desproporción manifiesta entre las obligaciones que se derivan del régimen establecido por la Directiva 2009/12 para los aeropuertos afectados o para los Estados miembros y las ventajas que éste lleva aparejadas.
- 70 En relación, por una parte, con la incidencia de la Directiva 2009/12 sobre el funcionamiento de los aeropuertos afectados, debe observarse que su artículo 6 se limita a establecer que los Estados miembros deberán velar por que las entidades gestoras de aeropuertos establezcan un procedimiento de consulta periódica —en principio, una única vez al año— de los usuarios de estas infraestructuras, sin que dicho artículo precise los detalles concretos de este procedimiento de consulta. Así pues, estos aeropuertos tienen, en principio, la posibilidad de organizar libremente dicho procedimiento en función de su tamaño y de los recursos económicos y humanos de que dispongan. El mismo artículo dispone en su apartado 5 que, en determinadas condiciones, los Estados miembros podrán decidir no prever la intervención de la autoridad de supervisión independiente nacional nombrada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 de esta Directiva.

- 71 Por otra parte, y en relación con esta autoridad, dicho artículo 11 se limita a imponer a los Estados miembros el deber de nombrar o establecer una autoridad independiente, sin obligarles a definir medidas específicas de organización con arreglo a las cuales esta autoridad deba tener un tamaño determinado. Además, el apartado 2 del mismo artículo permite delegar en otras autoridades de supervisión independientes la ejecución de la Directiva 2009/12. Por último, tal como indicó el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, no cabe apreciar que los gastos derivados de la ejecución de la citada Directiva puedan determinar que las compañías aéreas decidan abandonar un aeropuerto como el de Luxemburgo-Findel.
- 72 De las anteriores consideraciones se desprende que debe desestimarse por infundado el segundo motivo invocado por el Gran Ducado de Luxemburgo en apoyo de su recurso, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad

Alegaciones de las partes

- 73 Mediante su tercer motivo, el Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que es incompatible con el principio de subsidiariedad la regulación a nivel de la Unión de una situación que podría regularse a nivel nacional en aquellos supuestos en que no se alcance el umbral de 5 millones de viajeros al año. A juicio de este Estado miembro, esta incompatibilidad queda demostrada por el hecho de que existen aeropuertos más grandes que el de Luxemburgo-Findel exentos de cumplir las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/12.

74 A este respecto, el Consejo alega que el escrito de recurso no precisa en qué consiste la supuesta vulneración del principio de subsidiariedad. A juicio de dicha institución, debe analizarse si el objetivo perseguido por el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2009/12 puede lograrse mejor a nivel de la Unión. Los principios esenciales de esta Directiva, en particular, la transparencia, la no discriminación y la consulta a los usuarios de los aeropuertos, favorecen directamente la realización de las actividades de las compañías aéreas. Lo mismo sucede, según el Consejo, con los aeropuertos, cuya posición se vería reforzada frente a las compañías aéreas de mayor tamaño, ya que éstas no tendrían ya la posibilidad de exigir tarifas preferenciales. Habida cuenta de estas consideraciones y del carácter internacional inherente al mercado de la aviación, el Consejo estima que los objetivos de dicha Directiva únicamente pueden lograrse a nivel de la Unión.

75 El Parlamento considera que el escrito de recurso no parece criticar la intervención del legislador de la Unión en sí misma, de forma que resulta difícil identificar cuál es el posible fundamento de una vulneración del principio de subsidiariedad. Si, por el contrario, el Gran Ducado de Luxemburgo entiende por subsidiariedad el margen de acción concedido a los Estados miembros, debe indicarse que este margen queda ampliamente garantizado ya que la Directiva 2009/12 ni impone el modo de cálculo de las tasas ni define los ingresos que deben tomarse en consideración. Por otra parte, esta institución estima que las exigencias relativas a la organización de la autoridad de supervisión son relativamente reducidas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

76 A este respecto, es preciso recordar que el principio de subsidiariedad se enuncia en el artículo 5 CE, párrafo segundo, y se concreta en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anexo al Tratado, a tenor del cual la Comunidad intervendrá en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ese Protocolo establece también en su apartado 5 directrices para

determinar si se reúnen esos requisitos (sentencia Vodafone y otros, antes citada, apartado 72).

- 77 Respecto a los actos legislativos, el citado Protocolo precisa en sus apartados 6 y 7 que la Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario y que las medidas comunitarias deberían dejar un margen tan amplio como sea posible para que las decisiones se tomen a nivel nacional, margen que, no obstante, debe ser compatible con el doble objetivo de que las medidas cumplan su finalidad y de que se respeten los requisitos del Tratado (sentencia Vodafone y otros, antes citada, apartado 73).
- 78 Su apartado 3 precisa, además, que el principio de subsidiariedad no pone en tela de juicio las competencias conferidas a la Comunidad por el Tratado, conforme las ha interpretado el Tribunal de Justicia.
- 79 El principio de subsidiariedad se aplica cuando el legislador de la Unión toma el artículo 80 CE como fundamento jurídico, en la medida en que dicha disposición no le concede competencia exclusiva para adoptar normas en materia de transporte aéreo.
- 80 En el presente asunto, el Gran Ducado de Luxemburgo no ha expuesto su tercer motivo con el detalle que se requiere para permitir un control judicial de la cuestión relativa a la medida en que una normativa nacional podría alcanzar suficientemente el objetivo perseguido por la Directiva 2009/12 en un Estado miembro en el que el principal aeropuerto no alcanza el umbral mínimo establecido por el artículo 1, apartado 2, de esta Directiva.
- 81 Por otra parte, no puede prosperar, en particular por las razones expuestas en los apartados 47, 48 y 53 a 55 de la presente sentencia, el argumento esgrimido por este Estado miembro en apoyo de su tercer motivo y según el cual no resulta necesario un marco común en relación con los aeropuertos que registran un tráfico anual inferior a los 5 millones de viajeros. De lo expuesto en tales apartados se deduce que se considera que tienen una posición privilegiada no sólo los aeropuertos que registran un

tráfico anual superior a los 5 millones de viajeros, sino también aquellos que constituyen el aeropuerto principal del Estado miembro en el que están situados, sea cual sea la cifra concreta del movimiento anual de pasajeros.

- ⁸² La circunstancia de que una parte de los aeropuertos que registran un tráfico anual inferior a los 5 millones de viajeros no se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12 no puede, por su parte, invocarse válidamente para acreditar la existencia de una vulneración del principio de subsidiariedad. Esta circunstancia sólo puede servir para demostrar que el legislador de la Unión consideró, acertadamente según las apreciaciones contenidas en los apartados 38 y 48 de la presente sentencia, que no era necesario incluir en este ámbito de aplicación tales aeropuertos cuando no constituyan el aeropuerto principal del Estado miembro en el que están situados.
- ⁸³ En estas circunstancias, debe desestimarse por infundado el tercer motivo invocado por el Gran Ducado de Luxemburgo en apoyo de su recurso, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad.
- ⁸⁴ Dado que ninguno de los motivos alegados por el Gran Ducado de Luxemburgo en apoyo de su recurso puede prosperar, procede desestimar dicho recurso.

Costas

- ⁸⁵ A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Parlamento y el Consejo que se condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo, y al haber sido desestimados los motivos formulados por

éste, procede condenarlo en costas. En aplicación del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, los coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.**
- 3) La República Eslovaca y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas