



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 21 de noviembre de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Transportes aéreos — Directiva 2009/12/CE — Artículos 3 y 6 — Artículo 11, apartados 1 y 7 — Tasas aeroportuarias — Tutela de los derechos de los usuarios de los aeropuertos — Posibilidad de que la entidad gestora del aeropuerto pacte tasas inferiores a las aprobadas por la autoridad de supervisión independiente — Vías de recurso de los usuarios de los aeropuertos — Impugnación incidental ante un órgano jurisdiccional civil que resuelve en equidad»

En el asunto C-379/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante resolución de 12 de abril de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de junio de 2018, en el procedimiento entre

Deutsche Lufthansa AG

y

Land Berlin,

con intervención de:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin y D. Šváby (Ponente), la Sra. K. Jürimäe y el Sr. N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de abril de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Deutsche Lufthansa AG, por los Sres. H. Neumann, M. Wortmann y B. Tavakoli, Rechtsanwälte;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Land Berlín, por el Sr. R. Klinger, Rechtsanwalt;
- en nombre de Berliner Flughafen GmbH, por el Sr. R. Körner, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, inicialmente por el Sr. T. Henze y la Sra. S. Eisenberg, posteriormente por la Sra. Eisenberg, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. W. Mölls y la Sra. B. Sasinowska, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de junio de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3, del artículo 6, apartados 3 a 5, y del artículo 11, apartados 1 y 7 de la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias (DO 2009, L 70, p. 11).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre Deutsche Lufthansa AG y el Land Berlin (Land de Berlín, Alemania), en relación con la aprobación por este último del nuevo sistema de tasas aeroportuarias establecido, para el aeropuerto Berlín-Tegel (Alemania), por Berliner Flughafen GmbH (en lo sucesivo, «BFG») en su condición de entidad gestora de aeropuerto.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 1, 2, 7, 9, 11 a 13 y 15 de la Directiva 2009/12 establecen:
 - «(1) La principal tarea y actividad comercial de los aeropuertos es hacerse cargo de las aeronaves desde el aterrizaje hasta el despegue, así como de la carga y los pasajeros, con objeto de permitir a las compañías aéreas prestar servicios de transporte aéreo. Con este fin, los aeropuertos ofrecen una serie de instalaciones y de servicios relacionados con la explotación de las aeronaves y el tratamiento de los pasajeros y la carga, cuyos costes deben recuperar normalmente mediante tasas aeroportuarias. Las entidades gestoras de aeropuertos que proporcionen instalaciones y servicios por los que se perciben tasas aeroportuarias deben intentar funcionar de manera rentable.
 - (2) 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. Dicho marco debe entenderse sin perjuicio de que un Estado miembro determine si, a la hora de fijar las tasas aeroportuarias, pueden tenerse en cuenta los ingresos procedentes de actividades comerciales aeroportuarias y en qué medida.

[...]

- (7) Los incentivos para poner en marcha nuevas rutas, tales como fomentar, inter alia, el desarrollo de regiones menos favorecidas o ultraperiféricas solo deben concederse de conformidad con el Derecho [de la Unión].

[...]

- (9) En 2004, el Consejo de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó las políticas sobre las tasas aeroportuarias, que incluyen, inter alia, los principios de la relación entre tasas y costes, de no discriminación y un mecanismo independiente para la regulación económica de los aeropuertos.

[...]

- (11) Las tasas aeroportuarias deben ser no discriminatorias. Debe instaurarse un procedimiento obligatorio de consulta regular entre las entidades gestoras y los usuarios de los aeropuertos, que contemple también la posibilidad para ambas partes de recurrir a una autoridad de supervisión independiente siempre que los usuarios impugnen una decisión sobre las tasas aeroportuarias o la modificación del sistema de tarificación.
- (12) Con el fin de garantizar la imparcialidad de sus decisiones y la aplicación correcta y eficaz de la presente Directiva conviene establecer en cada Estado miembro una autoridad de supervisión independiente. Esta autoridad debe disponer de todos los recursos necesarios en cuanto a personal, competencias y medios financieros para el ejercicio de sus funciones.
- (13) Es esencial que los usuarios de los aeropuertos obtengan periódicamente de la entidad gestora del aeropuerto información sobre el método y la base de cálculo de las tasas aeroportuarias. Esta transparencia proporcionaría a las compañías aéreas información sobre los costes incurridos por el aeropuerto y la productividad de las inversiones de un aeropuerto. Para que las entidades gestoras de los aeropuertos puedan evaluar correctamente las necesidades en cuanto a futuras inversiones, los usuarios de los aeropuertos deben transmitirles oportunamente sus previsiones operativas, sus proyectos de desarrollo y sus peticiones y sugerencias específicas.

[...]

- (15) 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.»

4 Titulado «Objeto», el artículo 1 de esta Directiva dispone en su apartado 5:

«La presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de aplicar medidas reglamentarias adicionales, compatibles con la presente Directiva o con otras disposiciones pertinentes del Derecho [de la Unión], en relación con las entidades gestoras de aeropuertos situadas en su territorio. Estas podrán consistir en medidas de supervisión económica, tales como la aprobación de sistemas de tarificación o de nivel de las tasas, incluidos métodos de tarificación basados en incentivos o la reglamentación sobre límites de precios.»

5 El artículo 2 de la citada Directiva, que está consagrado a las «Definiciones», prevé, en particular:

«[...]

- 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;

[...]».

6 Con el título «No discriminación», el artículo 3 de la Directiva 2009/12 dispone:

«Los Estados miembros velarán por que las tasas aeroportuarias no establezcan discriminaciones entre los usuarios de los aeropuertos, de conformidad con el Derecho [de la Unión]. 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.»

7 A tenor del artículo 6, titulado «Consultas y vías de recurso», de dicha Directiva:

«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 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.

Los procedimientos, condiciones y criterios aplicados a efectos del presente apartado por los Estados miembros serán pertinentes, objetivos, no discriminatorios y transparentes.»

8. Titulado «Transparencia», el artículo 7 de la citada Directiva establece:

«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[s];
- c) la estructural global del coste en lo que respecta a la instalaciones y servicios relacionados con las 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.

2. Los Estados miembros velarán por que los usuarios del aeropuerto presenten información a la entidad gestora del aeropuerto antes de cada consulta, prevista en el artículo 6, apartado 1, en particular sobre:

- a) las previsiones de tráfico;
- b) las previsiones en cuanto a la composición y el uso previsto de su flota;
- c) sus proyectos de desarrollo en el aeropuerto de que se trate;
- d) sus necesidades en dicho aeropuerto.

3. A reserva de lo dispuesto en la legislación nacional, la información facilitada en virtud del presente artículo se considerará confidencial o de carácter económicamente sensible, y se tratará en consonancia. En el caso de entidades gestoras de aeropuertos que coticen en bolsa, deberán cumplirse en particular las normas bursátiles.»

- 9 El artículo 11 de la citada Directiva, relativo a la «Autoridad de supervisión independiente», expone en sus apartados 1 y 7:

«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.»

Derecho alemán

- 10 Titulado «Sistema de tasas», el artículo 19b de la Luftverkehrsgesetz (Ley de navegación aérea), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «LuftVG»), establece:

«(1) El operador de un aeropuerto civil o de un aeródromo civil establecerá un sistema de tasas que deberán abonarse a cambio del uso de las instalaciones y por los servicios relacionados con la iluminación, despegue, aterrizaje y el estacionamiento de las aeronaves, así como el tratamiento de los pasajeros y la carga (sistema de tasas). El sistema de tasas deberá presentarse para su aprobación por la

autoridad competente para la emisión de licencias. Se aprobará cuando las tarifas incluidas en el sistema se hayan determinado sobre la base de criterios adecuados, objetivos, transparentes y no discriminatorios. Especialmente, velarán por que

1. se definan claramente los servicios y las infraestructuras sujetas a tasa,
2. las tasas se calculen en función de los costes y se determinen por adelantado,
3. todos los usuarios de un aeropuerto civil o de un aeródromo tengan la misma forma de acceder a los servicios y a las infraestructuras de esas instalaciones,
4. no se establezcan tasas de diferentes importes a los usuarios antes citados sin una justificación objetiva.

Se autoriza la modulación de las tasas en función del interés general y público para los aeropuertos civiles y los aeródromos; los criterios utilizados a tal fin deberán ser adecuados, objetivos y transparentes. El sistema de tasas de los aeropuertos civiles deberá diferenciar entre las tasas en función de la protección contra las emisiones sonoras, por una parte, y de la contaminación, por otra.

[...]

(3) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, se aplicarán las siguientes reglas a las autorizaciones del sistema de tasas de los aeropuertos civiles cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de viajeros:

1. Al menos con seis meses de antelación a su entrada en vigor, la entidad gestora de un aeropuerto civil ha de someter a los usuarios del aeropuerto un proyecto junto con una motivación para recabar su aceptación. Esto es aplicable también a las modificaciones del sistema de tasas. El plazo previsto en la primera frase del presente punto no será de aplicación si concurriesen circunstancias excepcionales que deberán demostrarse a los usuarios del aeropuerto.
2. 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. Dicha solicitud tendrá que estar motivada. Tomará en consideración las objeciones de los usuarios. [...]
3. La autorización ha de concederse si el nivel de las tasas es razonable en relación con los costes de explotación y aquellas tienden a asegurar que las prestaciones sean eficaces. La autoridad competente para la emisión de licencias podrá prescindir del examen en el sentido de la frase anterior, si la entidad gestora del aeropuerto civil presenta un acuerdo escrito con los usuarios del aeropuerto sobre el sistema de tasas y este no viola las reglas relativas a las ayudas de Estado.

[...]

5. La entidad gestora de un aeropuerto civil consultará al menos una vez al año a los usuarios del aeropuerto sobre el sistema de tasas. [...]

[...]»

- 11 Consagrado a los recursos de anulación y de condena a hacer, el artículo 42, apartado 2, de la *Verwaltungsgerichtsordnung* (Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa), en su versión aplicable al litigio principal, establece que, salvo que la ley disponga otra cosa, un recurso de anulación contra un acto administrativo solo será admisible si el demandante hace valer que dicho acto ha lesionado sus derechos.

- 12 El criterio en virtud del cual los tribunales civiles alemanes ejercen su control sobre las tasas fijadas por la entidad gestora de aeropuerto se deriva del artículo 315 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «BGB»). A tenor de esta disposición, titulada «Determinación de la prestación por una parte»:

«(1) Si la prestación hubiera de ser determinada por una de las partes contratantes, en caso de duda, esa determinación deberá hacerse equitativamente.

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

(3) Cuando la determinación deba realizarse con arreglo a criterios de equidad, solo vinculará a la otra parte contratante si efectivamente se atiene a esos criterios. De no ser conforme a la equidad, se fijará por sentencia; lo mismo será válido cuando la determinación se produzca con retraso.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 Deutsche Lufthansa, que es una sociedad de transporte aéreo, impugna, en su condición de usuario del aeropuerto, la aprobación de un nuevo sistema de tasas aeroportuarias para el aeropuerto Berlín-Tegel, gestionado por el Land de Berlín.
- 14 Mediante una resolución de 13 de octubre de 2014, el Land de Berlín, en su condición de entidad responsable de la autoridad de supervisión independiente, autorizó, con efectos a partir del 1 de enero de 2015, el nuevo sistema de tasas aeroportuarias elaborado por BFG (en lo sucesivo, «autorización controvertida»).
- 15 Deutsche Lufthansa interpuso recurso de anulación contra la citada autorización. Mediante sentencia de 22 de junio de 2016, el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Berlín-Brandeburgo, Alemania) declaró inadmisibile este recurso debido a que Deutsche Lufthansa carecía de legitimación activa, en el sentido del artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- 16 Dicho Tribunal señaló, en primer lugar, que, de conformidad con una sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), de 8 de julio de 1977, en relación con la disposición anterior al artículo 19b LuftVG y que estaba incluida en la Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Reglamento de concesión de licencias de tráfico aéreo, «LuftVZO») de 19 de junio de 1964 (BGBl. 1964 I, p. 370), la causa jurídica de las tasas aeroportuarias no está constituida por la autorización controvertida, sino por la utilización del aeropuerto, de modo que esta autorización no tiene ningún otro efecto jurídico autónomo que no sea el de permitir a la entidad gestora de un aeropuerto invocar la nueva regulación de las tasas frente a los usuarios del aeropuerto. El artículo 19b del LuftVG confirma que el efecto de Derecho público de la referida autorización se limita a la relación entre la autoridad de supervisión independiente y la entidad gestora del aeropuerto que es su destinataria. Aunque se refería a una normativa anterior a la aplicable al litigio principal, dicha interpretación sigue siendo válida.
- 17 En segundo lugar, el artículo 19b del LuftVG no tiene efectos protectores respecto a terceros, que Deutsche Lufthansa pudiera invocar como usuario del aeropuerto. Las exigencias de no discriminación y de transparencia, en efecto, no confieren a los usuarios de un aeropuerto legitimación para recurrir contra la autorización de un sistema de tasas aeroportuarias.

- 18 En tercer lugar, las tasas aeroportuarias estaban sujetas, hasta la derogación de la disposición anterior al artículo 19b LuftVG, al control del juez civil basado en la equidad, con arreglo al artículo 315 del BGB, por lo que se consideraba que tal control cumplía las exigencias constitucionales. El artículo 19b del LuftVG no tuvo incidencia a este respecto.
- 19 En cuarto y último lugar, esta apreciación también es compatible con la Directiva 2009/12, en concreto, con sus artículos 6 y 11.
- 20 Deutsche Lufthansa interpuso recurso de casación contra la sentencia del Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Berlín-Brandeburgo) ante el órgano jurisdiccional remitente. Deutsche Lufthansa sostiene que el artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa debe llevar a que se declare admisible un recurso de anulación interpuesto por un particular dado que este último alega, de manera plausible, que el acto impugnado ha vulnerado sus derechos.
- 21 Según el órgano jurisdiccional remitente, Deutsche Lufthansa tenía legitimación para ejercitar la acción de anulación, de conformidad con el Derecho alemán, si la autorización controvertida producía un efecto delimitador de las relaciones de Derecho privado, a saber, si en un sistema de tasas aeroportuarias, la tasa fijada por una de las partes contratantes y autorizada por la autoridad de supervisión independiente se imponía obligatoriamente a las partes contratantes que no podrían apartarse de esta en el marco de contratos de utilización.
- 22 En efecto, si la autorización de un sistema de tasas aeroportuarias tiene un efecto delimitador de las relaciones de Derecho privado, las partes contratantes afectadas podrían invocar que merma su libertad de actuar que se deriva del artículo 2, apartado 1, de la Grundgesetz (Ley fundamental). Pues bien, en la medida en que dicha libertad de actuar incluye la libertad contractual y, por tanto, el derecho a negociar con la otra parte el contenido de los acuerdos contractuales, sin cortapisas estatales, puede fundamentar la legitimación activa de estas partes, en el sentido del artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente observa, a este respecto, en primer término, que, en el ámbito de los correos y las telecomunicaciones, el legislador alemán previó expresamente tal efecto de delimitación de las relaciones privadas.
- 24 Por el contrario, no existe ningún indicio que sugiera que el legislador alemán haya pretendido conferir a la exigencia de autorización establecida en el artículo 19b, apartado 1, segunda frase, del LuftVG tal efecto delimitador de las relaciones de Derecho privado. Según el órgano jurisdiccional remitente, este silencio del legislador alemán no es fortuito dado que, por una parte, las leyes anteriores establecían dispositivos marco de las relaciones de Derecho privado y, por otra, que la sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), de 8 de julio de 1977, citada en el apartado 16 de la presente sentencia, no podía ser ignorada. Por tanto, podía deducirse de ello que los usuarios de un aeropuerto y la entidad gestora del aeropuerto podrían, incluso bajo el régimen del artículo 19b del LuftVG, fijar tasas que se apartasen de las tasas autorizadas.
- 25 Asimismo, reconocer a la autorización de un sistema de tasas aeroportuarias un efecto delimitador de las relaciones de Derecho privado y, correlativamente, un interés en ejercitar la acción a los usuarios de un aeropuerto modificaría de manera fundamental el sistema tradicional de las vías de recurso, ya que la vía civil se vería sustituida por la vía contencioso-administrativa, y este supuesto no fue previsto por el legislador alemán.

- 26 Estas consideraciones basadas en el Derecho nacional podrían, no obstante, no ser pertinentes si la Directiva 2009/12, por principio, no permitiese a las entidades gestoras del aeropuerto y a los usuarios de un aeropuerto convenir tasas aeroportuarias diferentes de las aprobadas por la autoridad de supervisión independiente con arreglo al 6, apartado 5, primera frase, letra a), de dicha Directiva.
- 27 En segundo término, un usuario de un aeropuerto tendría legitimidad activa para actuar contra una autorización como la autorización controvertida, con arreglo al artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el artículo 19b del LuftVG protegiese a los usuarios de un aeropuerto al amparo de la protección a terceros. Sin embargo, a tal efecto la disposición en cuestión debería prever elementos fácticos de individualización que permitiesen diferenciar un círculo de personas suficientemente separado del público en general.
- 28 En tercer término, la Directiva 2009/12, y en particular su artículo 3, que prohíbe cualquier discriminación, podría obligar a reconocer a Deutsche Lufthansa legitimación activa, en el sentido del artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el marco de un recurso dirigido contra la autorización controvertida. Así sucedería si el control del sistema de tasas por los tribunales civiles, basado en la equidad de conformidad con el artículo 315 del BGB, no cumplierse con las exigencias de dicha Directiva. En efecto, sería contrario a las normas constitucionales, ante tasas sujetas a un marco estatal, denegar, en principio, a las personas que deben abonarlas, un control de las referidas tasas tanto por los tribunales de lo contencioso-administrativo como por los tribunales de lo civil.
- 29 En cuarto término, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, conforme a reiterada jurisprudencia, considera que el criterio de equidad establecido en el artículo 315 del BGB exige ponderar los intereses económicos objetivos de los contratantes implicados y apreciar exhaustivamente el objeto del contrato y la importancia de la prestación para la que el precio solicitado represente una contrapartida razonable. Asimismo, aun cuando esta disposición no lo regule, otros aspectos, como eventuales disposiciones de leyes especiales, como los principios de Derecho de la Unión en relación con las tasas podrían ser tenidos también en cuenta en el contexto de esta ponderación.
- 30 Por otro lado, en caso de tasas de un importe excesivamente elevado, el tribunal civil, determinará el montante equitativo, confiriéndole un efecto *ex tunc*, de conformidad con la Directiva 2009/12. Aun cuando una nueva fijación del importe de las tasas por el tribunal solo tenga efectos, al inicio, entre las partes, los demás usuarios podrán invocarlo interponiendo a su vez un recurso similar, de modo que esos recursos conducirán globalmente a un igualamiento del importe de las tasas.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente estima, a este respecto, que la sentencia de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), no permite determinar si la interpretación del Tribunal de Justicia en esa sentencia es extrapolable a las tasas aeroportuarias reguladas por la Directiva 2009/12 ni si el control de los sistemas de tasas por los tribunales civiles, basado en la equidad de conformidad con el artículo 315 del BGB, es conforme a la Directiva 2009/12.
- 32 También podría apreciarse legitimidad para ejercitar la acción por parte de Deutsche Lufthansa, como usuario del aeropuerto, en el marco de un recurso dirigido contra la autorización controvertida, dado que la Directiva 2009/12 reconoce, en su artículo 11, apartado 7, primera frase, la condición de «partes implicadas» a los usuarios de un aeropuerto. Podría entenderse así que esta Directiva redundaría en beneficio de los usuarios del aeropuerto al reconocerles derecho de información y consulta.
- 33 Al considerar que la cuestión de si Deutsche Lufthansa, como usuario del aeropuerto, dispone de legitimidad para actuar, de conformidad con el artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, en un recurso de anulación interpuesto contra la autorización

controvertida depende de la interpretación de la Directiva 2009/12, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Es compatible con la Directiva [2009/12], 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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 34 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2009/12, en particular, su artículo 3, su artículo 6, apartado 5, letra a), y su artículo 11, apartados 1 y 7, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que permite a una entidad gestora de aeropuerto determinar con un usuario de un aeropuerto tasas aeroportuarias diferentes de las establecidas por dicha entidad y aprobadas por la autoridad de supervisión independiente, en el sentido de esa Directiva.
- 35 Como resulta tanto de la petición de decisión prejudicial como de la respuesta del Gobierno alemán a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, al adoptar el artículo 19b, apartados 1 y 3, del LuftVG, la República Federal de Alemania quiso aplicar el artículo 6, apartado 5, letra a), de la Directiva 2009/12.
- 36 Esta última disposición autoriza a un Estado miembro a que decida no aplicar los apartados 3 y 4 del artículo 6 de dicha Directiva, por lo que respecta a las modificaciones del nivel o de la estructura de las tasas aeroportuarias, en los aeropuertos en los que existe, en Derecho nacional, un procedimiento obligatorio en virtud del cual las tasas aeroportuarias o su nivel máximo se determina o aprueba por la autoridad de supervisión independiente.
- 37 En el presente caso, resulta que, tras haber consultado a los usuarios del aeropuerto, la entidad gestora del aeropuerto determinó el nuevo sistema de las tasas aeroportuarias, y posteriormente lo presentó para su aprobación a la autoridad de supervisión independiente. Por tanto, esta autoridad aprobó un sistema exhaustivo de tasas aeroportuarias. En estas condiciones como señaló el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, la intervención de la autoridad de supervisión independiente no se limitó a determinar o a aprobar el nivel máximo de esas tasas.
- 38 Habida cuenta del tenor del artículo 6, apartado 5, letra a), de la Directiva 2009/12, debe considerarse que tanto el carácter obligatorio del procedimiento establecido en el artículo 19b, apartados 1 y 3, del LuftVG como el hecho de que la autoridad de supervisión independiente apruebe el sistema de tasas aeroportuarias elaborado por la entidad gestora del aeropuerto implican que dicha entidad no puede en modo alguno apartarse de ese sistema de tasas, so pena de privar de efectividad la aprobación por dicha autoridad.

- 39 De ello se deduce que, cuando una disposición nacional, como el artículo 19b, apartados 1 y 3, del LuftVG, prevé un procedimiento obligatorio conforme al cual una autoridad de supervisión independiente aprueba el sistema de tasas aeroportuarias, ese sistema debe aplicarse obligatoriamente a todos los usuarios sin que sea posible establecer, con un usuario de aeropuerto en particular, tasas diferentes a las que fueron anteriormente aprobadas.
- 40 Esta interpretación literal se ve, además, corroborada por una interpretación contextual de dicha Directiva.
- 41 En primer lugar, el artículo 11, apartado 7, de la Directiva 2009/12 dispone que 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. Pues bien, la autoridad de las que están revestidas las decisiones de la autoridad de supervisión independiente se alteraría si la entidad gestora de un aeropuerto pudiera apartarse de estas concluyendo un acuerdo con un usuario de aeropuerto que fijase tasas aeroportuarias diferentes de las que figuran en el sistema de tasas aeroportuarias aprobado por la autoridad de supervisión independiente.
- 42 Asimismo, como se expuso en el considerando 2 de dicha Directiva, el legislador de la Unión estimó 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.
- 43 Pues bien, el establecimiento de este marco común lleva a conferir a la autoridad de supervisión independiente una función importante, que se destaca en particular en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2009/12. En efecto, de esta disposición resulta que la autoridad de supervisión independiente garantiza la correcta aplicación de las medidas adoptadas para cumplir lo dispuesto en dicha Directiva y asumir, al menos, las tareas asignadas en virtud del artículo 6 de la citada Directiva. El considerando 12 de la Directiva 2009/12 expone también que la intervención de dicha autoridad garantizará la imparcialidad de sus decisiones y la aplicación correcta y eficaz de esa Directiva. Además, la autoridad de supervisión independiente garantiza el respeto del principio de no discriminación, de conformidad con el artículo 3, primera frase, de la Directiva 2009/12.
- 44 En segundo lugar, permitir a una entidad gestora de aeropuerto establecer con un usuario de aeropuerto otras tasas distintas de las aprobadas por la autoridad de supervisión independiente cuestionaría los principios de consulta, transparencia y no discriminación de los usuarios de un aeropuerto tal como resultan del artículo 3, del artículo 6, apartados 1 y 2, y del artículo 7 de la Directiva 2009/12.
- 45 En primer término, debe señalarse que el artículo 6, apartado 5, letra a), de la Directiva 2009/12 faculta únicamente a los Estados miembros para decidir no aplicar los apartados 3 y 4, del artículo 6 de esa Directiva, de modo que los referidos Estados siguen estando obligados a respetar los apartados 1 y 2 de dicho artículo. Pues bien, para garantizar el respeto del principio de no discriminación, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2009/12 obliga a los Estados miembros a establecer un procedimiento de consulta de los usuarios del aeropuerto o los representantes o asociaciones de los usuarios del aeropuerto por la entidad gestora de este. Estas consultas, que han de tener lugar, en principio, al menos una vez al año tendrán por objeto el funcionamiento del sistema de tasas aeroportuarias, el nivel de dichas tasas aeroportuarias y, si procede, la calidad de los servicios prestados.
- 46 El artículo 6, apartado 2, de la mencionada Directiva incita, por su parte, a los Estados miembros a privilegiar un enfoque consensual a la hora de modificar el sistema o el nivel de las tasas aeroportuarias. Así, deben velar porque esas modificaciones, siempre que sea posible, se efectúen mediante un acuerdo entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del aeropuerto. En

particular, incumbe a la entidad gestora del aeropuerto presentar 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 deban 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 sobre las modificaciones propuestas.

- 47 Se evidencia así que la consulta a los usuarios del aeropuerto cuando se modifica el sistema o el nivel de las tasas aeroportuarias, establecida por el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2009/12, quedaría vacía de contenido si, tras haber consultado a estos y obtenido la aprobación de la autoridad de supervisión independiente, la entidad gestora del aeropuerto pudiera apartarse del sistema de tasas así negociado y posteriormente validado, en beneficio de un usuario del aeropuerto en particular.
- 48 En segundo término, al apartarse, en beneficio de un usuario del aeropuerto, del sistema de tasas aeroportuarias aprobado por la autoridad de supervisión independiente, la entidad gestora favorecería a ese usuario en particular y, de ese modo, no solo vulneraría el principio de no discriminación, sino también el principio de transparencia, garantizados respectivamente en los artículos 3 y 7 de la Directiva 2009/12. El considerando 13 de la Directiva expone, a este respecto, que es esencial que los usuarios de los aeropuertos obtengan periódicamente de la entidad gestora del aeropuerto información sobre el método y la base de cálculo de las tasas aeroportuarias. Esta transparencia proporcionaría a las compañías aéreas información sobre los costes incurridos por el aeropuerto y la productividad de las inversiones de un aeropuerto.
- 49 Los principios de transparencia y de no discriminación parecen así íntimamente ligados, en el sentido de que el respeto del primero permite a los usuarios detectar las violaciones del segundo. En efecto, para garantizar que las tasas aeroportuarias no establezcan discriminaciones entre los usuarios de los aeropuertos, como exige el artículo 3, primera frase, de la Directiva 2009/12, en relación con el considerando 11 de dicha Directiva, las entidades gestoras de aeropuertos instauran un procedimiento obligatorio de consulta regular de los usuarios de los aeropuertos, que contemple la posibilidad para ambas partes de recurrir a una autoridad de supervisión independiente siempre que los usuarios impugnen una decisión sobre las tasas aeroportuarias o la modificación del sistema de tarificación.
- 50 En tercer término, el hecho de que el artículo 3, segunda frase, de la Directiva 2009/12 autorice la modulación de las tasas aeroportuarias por motivos de interés público y general, por ejemplo, en relación con el medio ambiente, no desvirtúa las consideraciones anteriores. En efecto, como precisa la tercera frase de esta disposición en relación con el considerando 15 de dicha Directiva, los criterios aplicados para esa modulación deberán ser pertinentes, objetivos y transparentes y, por tanto, claros.
- 51 De ello se deduce que la modulación de las tasas aeroportuarias no puede realizarse en el marco confidencial de una negociación contractual entre la entidad gestora del aeropuerto y un usuario del aeropuerto individualmente considerado. Por el contrario, tal modulación solo puede admitirse si se limita a aplicar criterios conocidos por todos los usuarios del aeropuerto en la medida en que figuren en el sistema de tasas aprobado por la autoridad de supervisión independiente.
- 52 Los criterios que permitan modular las tasas aeroportuarias deben, por tanto, figurar en el sistema de tasas presentado para su aprobación a la autoridad de supervisión independiente, lo que requiere que los usuarios del aeropuerto hayan sido consultados también sobre esos criterios.

- 53 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión que la Directiva 2009/12, y, en particular, su artículo 3, su artículo 6, apartado 5, letra a), y su artículo 11, apartados 1 y 7, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que permite a una entidad gestora de aeropuerto determinar con un usuario del aeropuerto tasas aeroportuarias diferentes a las establecidas por dicha entidad y aprobadas por la autoridad de supervisión independiente, en el sentido de dicha Directiva.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 54 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2009/12 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una interpretación del Derecho nacional en virtud de la cual un usuario de aeropuerto no puede impugnar directamente la decisión de aprobación del sistema de tasas aeroportuarias de la autoridad de supervisión independiente, pero puede interponer un recurso contra la entidad gestora del aeropuerto ante un tribunal civil e invocar únicamente, a tal efecto, que la tasa fijada en el sistema de tasas aeroportuarias que debe abonar ese usuario no se ajusta a la equidad.
- 55 Con carácter preliminar, procede señalar que, al disponer que 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, el artículo 11, apartado 7, última frase, de la Directiva 2009/12 puede ser interpretado en el sentido de que permite a los Estados miembros optar entre un control parlamentario o judicial.
- 56 No obstante, según jurisprudencia reiterada, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que actualmente está consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 37). Además, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.
- 57 De ello se deduce que la falta de control judicial no puede compensarse con un control parlamentario.
- 58 Por otro lado, como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 32 a 40 de sus conclusiones, los principios básicos en los que se basa la Directiva 2009/12, a saber, la inexistencia de discriminación, la transparencia y la consulta de los interesados cuando se modifique el sistema o el nivel de las tasas aeroportuarias, que se garantizan respectivamente por los artículos 3, 7 y 6 de esta Directiva, en relación con los considerandos 9 y 11 a 13 de la citada Directiva, se analizan a la vez como obligaciones que incumben a la entidad gestora del aeropuerto y como derechos que pueden invocar en un procedimiento judicial los usuarios del aeropuerto en su condición de «partes implicadas», en el sentido del artículo 11, apartado 7, de la Directiva 2009/12.
- 59 En estas condiciones, incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros garantizar la tutela judicial de los derechos que la Directiva 2009/12 confiere a los justiciables (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 38).
- 60 A este respecto, aunque, en principio, incumbe al Derecho nacional determinar la legitimación de un justiciable para ejercitar una acción judicial, el Derecho de la Unión exige, no obstante, que la normativa nacional no vulnere el derecho a una tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 42), de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

- 61 Sin embargo, el principio de la tutela judicial efectiva no exige, de por sí, que exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales con normas de la Unión, siempre que exista una o varias vías de recurso que permitan, con carácter incidental, garantizar el respeto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartados 47 y 53).
- 62 A este respecto, corresponde, en principio, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, esa regulación procesal no debe, en particular, hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartados 39 y 43 y jurisprudencia citada).
- 63 Además, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales interpretar, en la medida de lo posible, la regulación procesal aplicable a la acción ejercitada ante ellos, de modo que la aplicación de dicha regulación contribuya a cumplir el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 44). Por añadidura, un tribunal nacional no puede considerar válidamente que le es imposible interpretar una disposición nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, por el mero hecho de que esa disposición se haya interpretado reiteradamente en un sentido que no es compatible con ese Derecho (sentencia de 11 de septiembre de 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, apartado 65).
- 64 Procede responder a la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente a la luz de las consideraciones anteriores.
- 65 En el presente caso, de la resolución de remisión resulta que, en Alemania, en virtud del artículo 42, apartado 2, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, solo es admisible un recurso de anulación contra un acto administrativo si el demandante invoca que ese acto vulneró sus derechos. Pues bien, desde la sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), de 8 de julio de 1977, citada en el apartado 16 de la presente sentencia, se considera que la decisión por la cual la autoridad de supervisión independiente aprueba un sistema de tasas aeroportuarias solo produce efectos jurídicos en la relación entre esa autoridad y la entidad gestora del aeropuerto. Tal decisión solo puede, por tanto, impugnarse indirectamente, ante un tribunal civil, en un recurso dirigido contra una decisión de la entidad gestora del aeropuerto que exija el pago de una tasa. Además, el artículo 315, apartado 3, del BGB que exige al juez civil pronunciarse de conformidad con la equidad, ese juez debe ponderar los intereses económicos objetivos de los contratantes implicados, pero también apreciar de manera exhaustiva el objeto del contrato y la importancia de la prestación para la que el precio reclamado representa una contrapartida razonable. No obstante, de la jurisprudencia nacional resulta que el juez civil también puede tener en cuenta otros aspectos que se derivan de las leyes especiales, como los principios del Derecho de la Unión.
- 66 Por ello, debe determinarse si, en el asunto principal, la obligación del usuario del aeropuerto que desee impugnar la decisión de la autoridad de supervisión independiente por la que se aprueba el sistema de tasas aeroportuarias a la luz de la Directiva 2009/12, de ejercitar su acción ante un tribunal civil que se pronunciará de conformidad con la equidad, sobre la base del artículo 315, apartado 3, del BGB, no hace imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por esa Directiva, vulnerando el principio de efectividad (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 43 y jurisprudencia citada).

- 67 A este respecto, basta señalar, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia en un contexto similar, que al insistir exclusivamente en la racionalidad económica del contrato individual, la aplicación del artículo 315, apartado 3, 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 implicadas (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, apartado 74).
- 68 Asimismo, como señaló el Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, otros aspectos «cruciales» del procedimiento que dio lugar a la aprobación de las tasas aeroportuarias, como las cuestiones relativas a la formación de la voluntad de la autoridad de supervisión independiente o a los eventuales vicios de forma que pudieron afectar al contenido de la decisión de aprobación, escapan al control de los tribunales civiles.
- 69 Por último, un control de las tasas basado en la equidad así como en la adopción, en su caso, de una decisión derivada de una apreciación con arreglo a la equidad, de conformidad con el artículo 315, apartado 3, del BGB son contrarios al principio de no discriminación de los usuarios de los aeropuertos garantizado por el artículo 3 de la Directiva 2009/12, máxime cuando las sentencias dictadas por los tribunales civiles alemanes solo tienen efectos limitados exclusivamente a las partes en los litigios sometidos a esos tribunales (véase, por analogía, la sentencia de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, apartados 83 y 94).
- 70 De ello se deduce que el artículo 315, apartado 3, del BGB en virtud del cual los usuarios de los aeropuertos no pueden obtener un control judicial realizado sobre la base de elementos objetivos y que pueda garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos establecidos por la Directiva 2009/12, no permite a los tribunales civiles alemanes garantizar la tutela judicial efectiva a esos usuarios.
- 71 En estas circunstancias, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que la Directiva 2009/12 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una interpretación del Derecho nacional conforme a la cual un usuario de aeropuerto no puede impugnar directamente la decisión que aprueba el sistema de tasas aeroportuarias de la autoridad de supervisión independiente, pero puede interponer un recurso contra la entidad gestora del aeropuerto ante un tribunal civil y alegar únicamente, en ese momento, que la tasa fijada en el sistema de tasas aeroportuarias que debe pagar ese usuario no se ajusta a la equidad.

Costas

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

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

- 1) La Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias, y, en particular, su artículo 3, su artículo 6, apartado 5, letra a), y su artículo 11, apartados 1 y 7, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que permite a una entidad gestora de aeropuerto determinar con un usuario del aeropuerto tasas aeroportuarias diferentes a las establecidas por dicha entidad y aprobadas por la autoridad de supervisión independiente, en el sentido de dicha Directiva.**
- 2) La Directiva 2009/12 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una interpretación del Derecho nacional conforme a la cual un usuario de aeropuerto no puede impugnar directamente la decisión que aprueba el sistema de tasas aeroportuarias de la autoridad de**

supervisión independiente, pero puede interponer un recurso contra la entidad gestora del aeropuerto ante un tribunal civil y alegar únicamente, en ese momento, que la tasa fijada en el sistema de tasas aeroportuarias que debe pagar ese usuario no se ajusta a la equidad.

Firmas