

Asunto C-353/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

31 de julio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunal de Empresas de Hainaut, división de Charleroi, Bélgica)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de julio de 2020

Parte demandante:

Skeyes

Parte demandada:

Ryanair DAC

**Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(Tribunal de Empresas de Hainaut, división de Charleroi,
Bélgica)**

Resolución

Sala de medidas provisionales

EN EL LITIGIO ENTRE:

La empresa pública autónoma SKEYES (anteriormente denominada BELGOCONTROL), [omissis] con domicilio social en [omissis] BRUSELAS [omissis];

Parte demandante en el procedimiento de oposición de tercero [omissis].

Y:

La sociedad de Derecho irlandés RYANAIR D.A.C., con domicilio social [en] [omissis] Swords [omissis] (Irlanda) [omissis];

Parte demandada en el procedimiento de oposición de tercero [*omissis*].

[*omissis*] [menciones de procedimiento]

Tras deliberar, el Tribunal dicta la siguiente resolución:

EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS DEL LITIGIO

1. SKEYES ostenta el monopolio de la gestión y del control del tráfico aéreo civil en Bélgica; constituye una «empresa pública autónoma» en el sentido de la Ley de 21 de marzo de 1991.¹

El artículo 1 de la Ley de empresas públicas dispone que:

«1. Todos los organismos de interés público que precisen disponer de autonomía de gestión en un sector industrial o comercial determinado podrán, tras la adaptación legal de su estatuto orgánico a las disposiciones del presente título, obtener tal autonomía mediante la celebración de un contrato de gestión con el Estado conforme a lo dispuesto en la presente Ley. [...]

4. *Las empresas públicas autónomas engloban los siguientes organismos:*

[...]

4) *Skeyes»*

El artículo 170 de la Ley precisa:

«Skeyes tiene por objeto:

1.º garantizar la seguridad de la navegación aérea en los espacios aéreos cuya responsabilidad incumbe al Estado belga [omissis] [omissis]

[omissis]»

A tenor del artículo 171: *«Las actividades previstas en el artículo 170, puntos 1 a 3, constituyen obligaciones de servicio público.»*

En el marco de las medidas destinadas a garantizar la seguridad del tráfico aéreo, SKEYES está autorizada para adoptar una medida de «*tipo cero*», que implica que ningún aparato pueda despegar o aterrizar en el espacio aéreo belga o en algunos sectores de este, ni transitar por ellos.

¹ Modificada por la loi du 16 décembre 2015 «modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques» (Ley de 16 de diciembre de 2015 «por la que se modifica la Ley de 21 de marzo de 1991 de reforma de determinadas empresas públicas económicas»).

2. Las obligaciones y objetivos que el Estado belga establece para SKEYES se definen en un contrato de gestión. Cuando se entabló el presente litigio, estaba vigente el contrato de gestión celebrado el 11 de abril de 2014, que posteriormente fue prorrogado a partir del 24 de junio de 2019.
3. Es preciso señalar asimismo que los controladores aéreos que forman parte del personal permanente de SKEYES están sujetos a su estatuto, sin perjuicio del derecho de SKEYES a contratar personal al amparo de un contrato de trabajo privado.²
4. La compañía aérea RYANAIR opera en Bélgica desde los aeropuertos de Charleroi y Bruselas.
5. SKEYES ha experimentado en el pasado episodios de tensiones sociales, como pone de manifiesto la sentencia de la Cour d'Appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica) de 20 de noviembre de 2017,³ que —tras una demanda presentada por RYANAIR— declaró la responsabilidad de principio de SKEYES a raíz de una huelga salvaje que tuvo lugar en septiembre de 2010.
6. Entre febrero y mayo de 2019, SKEYES cerró el espacio aéreo belga en varias ocasiones debido a la falta de personal disponible. Los siguientes acontecimientos han quedado acreditados:
 - Cierre del espacio aéreo entre las 22.00 del 12 de febrero y las 22.00 del 13 de febrero. La huelga nacional de 13 de febrero fue secundada por el personal de SKEYES y tuvo como consecuencia la cancelación de los vuelos con origen o destino en aeropuertos belgas.
 - Acción destinada al cierre de los aeropuertos belgas el 12 y 13 de marzo, que tuvo como consecuencia el cierre sucesivo de ambos aeropuertos, cada uno durante dos horas: el de Bruselas a partir de las 22.00 y el de Charleroi, de 4.00 a 6.00.
 - Acción de 20 de marzo de la asociación profesional representante de los controladores aéreos, que conllevó retrasos en las salidas y las llegadas.
 - Acción idéntica que tuvo lugar el 28 de marzo.
 - Acción de la noche del 15 al 16 de abril de 2019, que provocó el cierre del espacio aéreo belga entre medianoche y las 6.00.
 - Acción de 16 de mayo, que dio lugar al cierre del espacio aéreo belga entre las 9.30 y las 13.00 (véase lo expuesto más adelante).

² Artículo 29, apartado 1, punto 2, de la Ley de 21 de marzo de 1991.

³ [omissis] [referencias]; la sentencia fue recurrida en casación ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Bélgica), que aún no se ha pronunciado al respecto.

RYANAIR explica que, en la mayoría de los casos, las compañías aéreas no fueron informadas en un plazo razonable y que, por tanto, no pudieron limitar las consecuencias negativas que estas acciones provocaron a los pasajeros.

7. La última acción, de 16 de mayo de 2019, dio lugar a la presentación por parte de RYANAIR de una demanda de extrema urgencia ante este Tribunal y de otras demandas simultáneas en Bruselas y Lieja, que fueron presentadas ante los órganos jurisdiccionales en el contexto que se describe a continuación.
8. Mediante comunicado de prensa de viernes, 10 de mayo de 2019, SKEYES anunció la firma de un acuerdo social que «la dirección aplicará [...] íntegramente lo antes posible en interés de la empresa y de los colaboradores afectados», tras el cual se programaron varias sesiones informativas el 16 de mayo de 2019, con vistas a informar al personal sin que se alterase el control del tráfico.
9. No obstante, el 16 de mayo, SKEYES se vio de nuevo obligada a cerrar el espacio aéreo belga debido a la ausencia de numerosos controladores aéreos en sus puestos, en las circunstancias que se describen en el comunicado emitido el mismo día por la dirección de SKEYES:

«Las acciones sociales llevadas a cabo en el seno de Skeyes no están justificadas. Las sesiones informativas sobre el acuerdo social de Skeyes no constituyen un motivo para interrumpir el servicio.»

La dirección de Skeyes había invitado hoy a los controladores aéreos para explicarles el acuerdo social que se celebró el pasado viernes, 10 de mayo. A tal fin, podían acudir en cualquier momento entre las 10.00 y las 19.00 y durante los descansos, lo cual brindaba a todos la posibilidad de recibir las explicaciones necesarias en el momento más oportuno sin necesidad de interrumpir por ello el servicio.

Al comprobar que se habían adoptado acciones para alterar el tráfico aéreo debido a estas sesiones informativas, la dirección se vio obligada a anularlas.

Cualquier otra acción se considerará una huelga salvaje.

[omissis]»

10. Tras este cierre imprevisto del espacio aéreo, el mismo 16 de mayo de 2019, alrededor de las 10.00, RYANAIR presentó una demanda unilateral de extrema urgencia al amparo del artículo 584 del Code judiciaire (Código de Procedimiento Civil), que ese mismo día fue estimada por este Tribunal, el cual, mediante auto, ordenó a SKEYES que «garantizase el servicio del que ostenta el monopolio, de modo que el tráfico aéreo pudiese funcionar con normalidad, bajo apercibimiento de imposición de una multa coercitiva de 250 000 euros por cada hora que el cielo aéreo belga permaneciera cerrado por motivo de la huelga de los controladores aéreos».

Los efectos de este auto se limitaban al período comprendido entre el 16 y el 24 de mayo de 2019.

11. RYANAIR recibió el auto del Tribunal por correo electrónico enviado el mismo 16 de mayo a las 15.38, poco después de que el cielo fuera reabierto al tráfico aéreo, y notificó dicho auto a SKEYES el 21 de mayo de 2019. Dado que el 24 de mayo de 2019 no se había registrado ninguna otra alteración, el auto dejó de producir efectos sin que se llegase a aplicar multa coercitiva alguna.
12. Mediante diligencia practicada por agente judicial, de 21 de junio de 2019, se transmitió la oposición de tercero al auto de 16 de mayo de 2019 formulada por SKEYES. La citación tiene por objeto:
 - con carácter principal, que este Tribunal se declare incompetente para conocer de la pretensión original y, por consiguiente, anule el auto *a quo*;
 - con carácter subsidiario, que este Tribunal se declare incompetente para conocer de la pretensión original y remita el caso al Presidente del Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas, Bélgica) o, con carácter subsidiario, al Presidente del Tribunal de première instance du Hainaut — division Charleroi — (Tribunal de Primera Instancia de Hainaut, división de Charleroi, Bélgica) o, con carácter subsidiario de segundo grado, al Presidente del Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (Tribunal de Empresas Francófono de Bruselas, Bélgica);
 - con carácter subsidiario de segundo grado, que declare la pretensión original infundada y, por consiguiente, anule el auto *a quo*;
 - con carácter subsidiario de tercer grado, que declare la pretensión original infundada en la medida en que la condena principal lleva aparejadas multas coercitivas y, por consiguiente, anule el auto *a quo* a este respecto.

ANÁLISIS

- 13 [omissis]
- 14 [omissis]⁴ [omissis]⁵
- 15 [omissis] [Admisibilidad de la oposición de tercero de Skeyes]
16. SKEYES propone dos excepciones de incompetencia para obtener la anulación del auto de 16 de mayo de 2019.

⁴ [omissis]

⁵ [omissis]

Antes de nada, considera que este Tribunal carecía de competencia para conocer de una pretensión relativa a su función de controlador del espacio aéreo belga.

Con carácter subsidiario, SKEYES considera que no puede, en su condición de empresa de Derecho público, estar sujeta a la competencia del Tribunal de l'entreprise.

17. En primer lugar, SKEYES aduce que este Tribunal carecía de competencia para conocer de la pretensión de RYANAIR por la que esta solicitaba que se obligase al controlador aéreo a reabrir el espacio aéreo belga.

En opinión de SKEYES, RYANAIR no es titular de ningún derecho subjetivo que le permita ejercitar tal pretensión y recuerda que la regulación del espacio aéreo belga emana de la facultad discrecional de la empresa pública autónoma SKEYES, única competente para apreciar las condiciones que deben regular dicho espacio aéreo.

18. Posición del Tribunal: Los órganos jurisdiccionales conocen de las pretensiones basadas en un derecho subjetivo, el cual implica la existencia de una obligación jurídica precisa que una norma de derecho objetivo impone directamente a otra persona y en cuya ejecución el demandante tiene un interés propio.⁶

19. La demanda unilateral de RYANAIR estaba basada en la existencia de derechos subjetivos que la asistían. A este respecto, RYANAIR declaró lo siguiente [omissis]:

«Estas huelgas reiteradas y, en particular, esta huelga salvaje, en el contexto de la llegada del buen tiempo y de las vacaciones estivales expone a RYANAIR —al igual que a otras compañías aéreas— a unos daños graves e irreparables derivados de la cancelación o el retraso de los vuelos, la falta de organización de las operaciones, el descontento de los pasajeros y las importantes obligaciones que incumben a RYANAIR en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 261/2004 [...]. En efecto, si bien la huelga de los controladores aéreos es una circunstancia extraordinaria que exime al transportista de pagar la indemnización prevista por retraso o cancelación del vuelo, sigue estando obligado a responder ante los pasajeros y a prestarles asistencia, por ejemplo, en su caso, alojándolos en un hotel, lo que implica unos costes extremadamente elevados.»

20. El Tribunal observa que esta alegación se sustenta en la invocación de los derechos subjetivos siguientes:

– como corolario de la libertad de empresa, reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como principio general del Derecho de la Unión,⁷ el

⁶ [omissis] [referencias de jurisprudencia nacional]

⁷ [omissis] [referencias de doctrina]

derecho de RYANAIR a no sufrir trabas desproporcionadas en el ejercicio de su actividad económica como compañía aérea de resultas de decisiones de las autoridades públicas que tengan como consecuencia la asunción por la compañía aérea de gastos extraordinarios, la aparición de dificultades de gestión en términos de recursos humanos y el menoscabo incontrolable de su imagen y reputación, daños estos, en algunos de los casos, de difícil reparación;

- en caso de incumplimientos imputables a SKEYES, el derecho a ejercitar contra esta empresa una acción de daños y perjuicios similar a la que ya ejercitó RYANAIR contra SKEYES y que dio lugar a la sentencia de 7 de noviembre de 2017 [*omissis*], en la que la Cour d’appel de Bruselas confirmó la condena impuesta a SKEYES por el juez de primera instancia, con arreglo al artículo 1384, párrafo tercero, del Código Civil, consistente en reparar el perjuicio sufrido por RYANAIR como consecuencia de una huelga salvaje de 24 horas iniciada el 28 de septiembre de 2010 por los equipos de SKEYES (que ha recurrido dicha sentencia en casación);
- como corolario del derecho a la reparación del daño, el derecho a limitar el perjuicio sufrido, en el caso de autos, al solicitar en su demanda que se impida a SKEYES, bajo apercibimiento de imposición de una multa coercitiva, que vuelva a cerrar el espacio aéreo debido a problemas internos.

21. ¿Justifican los derechos subjetivos así invocados, contrariamente a cuanto alega SKEYES, que los usuarios (transportistas aéreos) puedan solicitar su protección ante los órganos jurisdiccionales?

SKEYES es una empresa pública autónoma de Derecho belga cuya actividad presenta, por definición, aspectos transfronterizos. Por tanto, las normas de Derecho europeo son necesariamente pertinentes para determinar cuáles son los derechos de los usuarios frente a tal entidad.

Como señala el considerando 24 del Reglamento (CE) n.º 549/2004 (véanse las referencias completas más adelante): «[...] el objetivo del presente Reglamento, a saber, la creación del cielo único europeo, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a su dimensión transnacional, puede lograrse mejor en el ámbito comunitario, garantizando medidas de ejecución adecuadas que tengan en cuenta las especificidades locales [...]»

22. En el ámbito europeo, deben tenerse en cuenta asimismo los textos siguientes:

Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo (Reglamento marco)

«Artículo 4

Autoridades nacionales de supervisión

1. *Los Estados miembros designarán o crearán, conjunta o individualmente, uno o varios órganos que actuarán en calidad de autoridad nacional de supervisión y asumirán las funciones que les atribuyan el presente Reglamento y las medidas a que se refiere el artículo 3.»*

Reglamento (CE) n.º 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (Reglamento de prestación de servicios)

Considerandos

«(5) *La prestación de servicios de tránsito aéreo, tal como se contempla en el presente Reglamento, está relacionada con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos que no son de índole económica y por tanto no justifican la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia.*

(6) *Los Estados miembros son responsables de supervisar la prestación segura y eficaz de servicios de navegación aérea y de controlar el cumplimiento por parte de los proveedores de servicios de navegación aérea de los requisitos comunes establecidos a nivel comunitario.*

[...]

(13) *La prestación de servicios de comunicación, navegación, y vigilancia, así como de servicios de información aeronáutica, debe organizarse con arreglo a condiciones de mercado, teniendo en cuenta las características especiales de tales servicios y manteniendo un nivel elevado de seguridad.»*

«Artículo 8

Designación de proveedores de servicios de tránsito aéreo

1. *Los Estados miembros garantizarán la prestación de servicios de tránsito aéreo en régimen de exclusividad dentro de bloques específicos de espacio aéreo, respecto del espacio aéreo que se encuentre bajo su responsabilidad. Para ello, los Estados miembros designarán un proveedor de servicios de tránsito aéreo que esté en posesión de un certificado válido en la Comunidad.*

[...]

3. *Los Estados miembros definirán los derechos y las obligaciones de los proveedores de servicios de tránsito aéreo designados. Estas obligaciones podrán incluir las condiciones de puesta a disposición a tiempo de la información pertinente necesaria para identificar todos los movimientos de aeronaves en el espacio aéreo bajo su responsabilidad.*

4. *Los Estados miembros podrán elegir discrecionalmente un proveedor de servicios de tránsito aéreo, siempre que este último cumpla los requisitos y las condiciones enunciados en los artículos 6 y 7.»*

23. SKEYES afirma que, debido a su condición de «proveedor de servicios de tránsito aéreo» en Bélgica y de la facultad discrecional que se le ha conferido, no está sujeta a control judicial alguno en lo que respecta a los incumplimientos que podrían reprochársele en el ejercicio de sus prerrogativas.

Esta tesis parece ser contraria al Derecho de la Unión.

En efecto, si bien —en virtud de las disposiciones de la Unión— incumbe a las autoridades nacionales definir los derechos y obligaciones de las organizaciones, como SKEYES, estas autoridades parecen obligadas, al proceder a tal definición, a garantizar a los usuarios el derecho a la tutela judicial efectiva en caso de incumplimiento de la empresa pública.

Este Tribunal debe pues dilucidar si, pese a la facultad discrecional concedida a SKEYES, que tiene por efecto dejar a esta sociedad como único juez —en beneficio del interés general— de la oportunidad de sus decisiones, los derechos subjetivos cuya protección solicita RYANAIR pueden facultarla para obligar a SKEYES a rendir cuentas de las condiciones de ejercicio de tal facultad discrecional, cuestión esta que ha sido descrita como «delicada» por la doctrina.⁸

24. La Cour de cassation ha admitido en varias resoluciones que el demandante puede recurrir al juez, aun cuando el derecho a entablar una acción que asiste a la autoridad administrativa sea discrecional. Ciertamente, no puede excluirse que la autoridad cometa una infracción al vulnerar un derecho subjetivo o incluso, aun a falta de tal derecho, al no ejercer su facultad discrecional de la manera en que lo habría hecho una autoridad administrativa normalmente prudente que se hallase en las mismas circunstancias.

En este sentido, en una sentencia de referencia, de 26 de marzo de 2009,⁹ la Cour de cassation se pronunció en estos términos:

«Una autoridad administrativa que adopta una decisión en virtud de sus facultades discrecionales goza de una libertad de apreciación que le permite, dentro de los límites de la ley, determinar por sí misma las modalidades de ejercicio de su competencia y elegir la solución que considere más adecuada. Los órganos jurisdiccionales son competentes para evitar o subsanar todas las vulneraciones de derechos subjetivos cometidas por la autoridad administrativa en cuestión en el ejercicio de dichas facultades discrecionales.»¹⁰

⁸ [omissis] [referencias de doctrina]

⁹ [omissis] [referencias]

¹⁰ [omissis] [referencias de jurisprudencia]

De esta jurisprudencia se desprende que lo fundamental al examinar la competencia del poder judicial es el derecho invocado por el demandante. Si el derecho invocado es un derecho subjetivo (y el demandante tiene un interés inmediato, real y actual en invocarlo), la pretensión está sujeta al control judicial. Distinta es la cuestión de la procedencia de la pretensión, que deberá resolverse atendiendo al estatuto particular de la autoridad administrativa.

25. Es preciso puntualizar que las sentencias de la Cour de cassation que examinan los límites de la facultad discrecional de la autoridad administrativa versan sobre el Derecho de extranjería, de ámbito principalmente nacional.

El presente asunto afecta a las normas europeas concretas que han sido recordadas anteriormente, las cuales deben primar en cada uno de los Estados de la Unión.

Por tanto, para determinar los posibles límites de la facultad discrecional conferida a los operadores aéreos europeos, este Tribunal considera que debe plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones que se recogen en la parte dispositiva de esta resolución.

POR LOS MOTIVOS EXPUESTOS,

[*omissis*] **el Presidente del Tribunal de l'Entreprise du Hainaut,** [*omissis*]

[*omissis*] [menciones de procedimiento, admisibilidad de la oposición de tercero, necesidad del procedimiento prejudicial]

decide plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1.

¿Debe interpretarse el Reglamento n.º 550/2004, y en particular su artículo 8, en el sentido de que autoriza a los Estados miembros a sustraer del control de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de que se trate los supuestos incumplimientos de la obligación de prestación de servicios por el proveedor de servicios de tráfico aéreo, o deben interpretarse las disposiciones del citado Reglamento en el sentido de que obligan a los Estados miembros a disponer un recurso eficaz contra los supuestos incumplimientos, habida cuenta de la naturaleza de los servicios prestados?

2.

En la medida en que el Reglamento n.º 550/2004 establece que “la prestación de servicios de tránsito aéreo, tal como se contempla en el presente Reglamento, está relacionada con el ejercicio de las competencias de los poderes públicos que no son de índole económica y por tanto no justifican la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia”, ¿debe interpretarse en el sentido de que no

solo excluye las normas de competencia propiamente dichas, sino también todas las demás normas aplicables a las empresas públicas activas en un mercado de bienes y servicios que produzcan un efecto indirecto sobre la competencia, como las que prohíben los obstáculos a la libertad de empresa y a la prestación de servicios?»

[*omissis*] [suspensión del procedimiento, ejecución provisional, mención de procedimiento]

Esta resolución ha sido dictada en audiencia pública extraordinaria de VEINTITRÉS DE JULIO DE DOS MIL VEINTE ante la Sala de medidas provisionales.

[*omissis*] [firmas]

DOCUMENTO DE TRABAJO