Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 14 de junio de 2023 *

«Ayudas de Estado — Acuerdos celebrados con la compañía aérea Ryanair y su filial Airport Marketing Services — Servicios de *marketing* — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior y se ordena su recuperación — Ventaja — Criterio de la necesidad real — Artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Derecho de acceso al expediente — Derecho a ser oído»

En el asunto T-79/21,

Ryanair DAC, con domicilio social en Swords (Irlanda),

Airport Marketing Services Ltd, con domicilio social en Dublín (Irlanda),

representadas por los Sres. E. Vahida y F.-C. Laprévote, la Sra. V. Blanc y los Sres. S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis y D. Pérez de Lamo, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn y J. M. Carpi Badía y por la Sra. C. Georgieva, en calidad de agentes;

parte demandada,

apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. A. Maceroni y A.-L. Meyer, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado, durante las deliberaciones, por la Sra. J. Costeira (Ponente) y la Sra. M. Kancheva y el Sr. P. Zilgalvis, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 20 de octubre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia [1]

[*omissis*]

I. Antecedentes del litigio

A. Contratos controvertidos

2 La primera demandante, Ryanair DAC, anteriormente Ryanair Ltd, es una compañía aérea establecida en Irlanda, que opera más de 2 000 vuelos diarios que conectan 209 destinos en 33 países de Europa y del norte de África. La segunda demandante, Airport Marketing Services Ltd (en lo sucesivo, «AMS»), es una filial de Ryanair que proporciona soluciones en materia de estrategia de *marketing* y cuya actividad consiste mayoritariamente en vender espacios publicitarios en el sitio web de Ryanair.

3 El aeropuerto de Montpellier Méditerranée (en lo sucesivo, «aeropuerto de Montpellier») está situado a unos 7 km del centro de Montpellier, capital del departamento de Hérault (Occitania, Francia). Este aeropuerto está abierto al tráfico comercial nacional e internacional.

4 Desde 1964 hasta 2009 la gestión del aeropuerto de Montpellier corrió a cargo de la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (Cámara de Comercio e Industria de Montpellier), integrada posteriormente en la chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault (Cámara de Comercio e Industria de Hérault), (en lo sucesivo, «CCIM»). El 23 de junio de 2009, la gestión del aeropuerto se transfirió a la sociedad anónima Aéroport Montpellier Méditerranée (en lo sucesivo, «AMM»), cuyo capital pertenece en un 60 % al Estado francés, en un 25 % a la CCIM, en un 7 % al conseil départemental de l'Hérault (Consejo Departamental de Hérault, Francia), en un 6,5 % a la Région Occitanie (Región de Occitania), en un 1 % a la Communauté d'agglomération du pays de l'Or (Comunidad de Aglomeración de pays de l'Or) y en un 0,5 % a Montpellier Méditerranée Métropole.

[*omissis*]

6 La association de promotion des flux touristiques et économiques (Asociación para la Promoción de los Flujos Turísticos y Económicos; en lo sucesivo, «APFTE») es una asociación creada en junio de 2010 por iniciativa de la CCIM en colaboración con varias entidades territoriales, a saber, el conseil régional du Languedoc-Roussillon (Consejo Regional de Languedoc-Roussillon, Francia) (actualmente, Región de Occitania), el departamento de Hérault, la communauté d'agglomération de Montpellier (Comunidad de Aglomeración de Montpellier) (actualmente,

[1] Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

Montpellier Méditerranée Métropole), la communauté de communes du pays de l'Or (Comunidad de Municipios de pays de l'Or) (actualmente, la Comunidad de Aglomeración de pays de l'Or), el Ayuntamiento de Montpellier y con la participación de varias empresas locales.

7 Según sus Estatutos, la APFTE tiene por objeto «la promoción y el desarrollo del turismo, incluido el turismo de negocios, en la zona mediante contratos de promoción y mediante la compra de publicidad en Internet y de prestaciones de *marketing* o cualquier otro soporte publicitario, como la participación en ferias y salones, para atraer a una clientela internacional».

8 Entre 2010 y 2018, la APFTE celebró con las demandantes tres grupos de contratos de servicios de *marketing* (en lo sucesivo, «contratos controvertidos»).

[*omissis*]

B. Procedimiento administrativo

13 El 23 de marzo de 2017, la Comisión Europea recibió una denuncia de la compañía aérea Air France en la que alegaba que la APFTE había concedido una ayuda estatal ilegal a Ryanair entre 2010 y 2015 en forma de contratos de servicios de *marketing* para apoyar sus operaciones de transporte aéreo con origen y destino en el aeropuerto de Montpellier.

[*omissis*]

C. Decisión impugnada

18 Al término del procedimiento de investigación formal, la Comisión adoptó, el 2 de agosto de 2019, la Decisión C(2019) 5729 final, relativa a la ayuda estatal SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) ejecutada por Francia en favor de Ryanair y AMS (en lo sucesivo, «Decisión inicial»). El 13 de octubre de 2020, la Comisión rectificó la Decisión inicial mediante la Decisión C(2020) 6938 final (en lo sucesivo, «corrección de errores»). El 19 de noviembre de 2020, la Decisión impugnada, que corresponde a la Decisión inicial rectificada, fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

[*omissis*]

21 En tercer lugar, la Comisión señaló, en el marco de la apreciación de la ventaja económica, que los vínculos entre los contratos de servicios aeroportuarios, celebrados por AMM, cuyo objeto era fijar las condiciones financieras y operativas de los vuelos comerciales operados por Ryanair con origen en el aeropuerto de Montpellier y con destino a este, y los contratos controvertidos, celebrados por la APFTE, eran insuficientes para justificar un análisis conjunto y decidió proceder a un examen por separado de los contratos controvertidos. Consideró que, al celebrar dichos contratos, la APFTE perseguía un objetivo de política regional, actuaba únicamente como poder público y no pretendía beneficiarse de unas ganancias económicas con mentalidad de operador privado en una economía de mercado y que la compra de servicios de *marketing* no respondía a una necesidad real, sino que su objetivo era más bien subvencionar los vuelos de Ryanair con origen en el aeropuerto de Montpellier y con destino a este, de modo que no era de aplicación el criterio del operador privado en una economía de mercado. Añadió que, aunque dicho criterio fuera de aplicación, no se cumpliría, en la medida en que los precios pagados en

virtud de los contratos controvertidos no correspondían al precio de mercado. Habida cuenta de estos elementos, la Comisión dedujo que los contratos controvertidos conferían una ventaja económica a Ryanair.

[*omissis*]

24 La Comisión concluyó que los contratos en cuestión constituían una ayuda estatal a tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1.

[*omissis*]

II. Pretensiones de las partes

28 Las demandantes solicitan al Tribunal General que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

29 La Comisión, apoyada por el Consejo, solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

III. Fundamentos de Derecho

A. Sobre el fondo

[*omissis*]

1. Sobre el segundo motivo, basado en un error de Derecho, un error manifiesto de apreciación y falta de motivación en la medida en que la Comisión declaró la no aplicabilidad del criterio del operador privado en una economía de mercado

[*omissis*]

a) Sobre la cuarta parte, basada en una contradicción en la Decisión impugnada en relación con la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado

136 Las demandantes reprochan a la Comisión, por una parte, haber considerado que no era de aplicación el criterio del operador privado en una economía de mercado y, por otra parte, haberlo aplicado al tratar de determinar si la APFTE tenía una «necesidad real» de comprar servicios de *marketing* a las demandantes y si el precio pagado correspondía al precio de mercado. Sostienen que de la jurisprudencia y de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 1 (DO 2016, C 262, p. 1) se desprende que el criterio de la «necesidad real» es una variante del

criterio del operador privado en una economía de mercado, que solo debe aplicarse en circunstancias excepcionales, y que la comparación del precio de una transacción con el precio de mercado es un elemento típico del criterio del operador privado en una economía de mercado. Por tanto, según las demandantes, existe una divergencia en la motivación de la Decisión impugnada.

137 La Comisión rebate esta argumentación. Sostiene que el criterio de la «necesidad real» no es una variante del criterio del operador privado en una economía de mercado y que, en su Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal, en la parte que trata de dicho criterio se indica que «puede haber circunstancias excepcionales en las que la adquisición de bienes o servicios por una autoridad pública, aun realizada a precios de mercado, puede no ser considerada acorde con las condiciones de mercado», enfoque que confirmó el Tribunal General.

138 Además, la Comisión alega que la Decisión impugnada no es incoherente ni poco clara. En efecto, en el considerando 180 de dicha Decisión, se precisa que la compra de servicios de *marketing* no respondía a una «necesidad real», sino que su objetivo era subvencionar los vuelos de Ryanair con origen en el aeropuerto de Montpellier y con destino a este. A continuación, se menciona que, aun suponiendo que fuera de aplicación el criterio del operador privado en una economía de mercado, no se cumpliría en la medida en que el precio de los servicios de *marketing* no correspondía al precio de mercado. Según la Comisión, la segunda parte del análisis no contradice la primera, sino que la completa simplemente al examinar, con carácter subsidiario, las alegaciones formuladas por las demandantes y por otros interesados durante el procedimiento de investigación formal.

139 A este respecto, en primer término, ha de recordarse que, como resulta del apartado 69 anterior, se consideran ayudas estatales las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que puedan considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado.

140 Además, como se desprende del apartado 71 anterior, la apreciación de las condiciones en que se concedió tal ventaja se realiza, en principio, aplicando el criterio del operador privado en una economía de mercado.

141 Para determinar si debe aplicarse este criterio, procede tomar como punto de partida la naturaleza económica de la actuación del Estado, no el modo en que, desde un punto de vista subjetivo, ese Estado consideraba que estaba actuando o qué conductas alternativas había sopesado antes de adoptar la medida en cuestión (sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 27).

142 En efecto, el artículo 107 TFUE, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las medidas estatales (sentencias de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, EU:C:1974:71, apartado 27, y de 13 de febrero de 2003, España/Comisión, C-409/00, EU:C:2003:92, apartado 46). La naturaleza de los objetivos perseguidos por las medidas estatales y su justificación carecen de relevancia en cuanto a su calificación como ayuda estatal (sentencias de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartado 17, y de 25 de enero de 2022, Comisión/European Food y otros, C-638/19 P, EU:C:2022:50, apartado 122).

143 Cuando el criterio del operador privado en una economía de mercado es aplicable, es preciso examinar si un inversor privado que se encontrara en una situación lo más similar posible a la del Estado habría adoptado la misma medida en condiciones normales de mercado. El criterio

específico que debe utilizarse en un caso concreto debe determinarse en función, en particular, de la naturaleza de la operación propuesta por el Estado miembro interesado (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, Comisión/FIH Holding y FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, apartados 52 y 55).

144 En este contexto, corresponde a la Comisión llevar a cabo una apreciación global teniendo en cuenta cualquier dato pertinente en el caso concreto que le permita determinar si es manifiesto que la empresa beneficiaria no habría obtenido condiciones comparables de un operador privado (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 2018, BTB Holding Investments y Duferco Participations Holding/Comisión, T-100/17, no publicada, EU:T:2018:900, apartado 264 y jurisprudencia citada).

145 A efectos de este análisis, solo se deben tener en cuenta los beneficios y las obligaciones ligados a la situación del Estado miembro en calidad de operador privado, con exclusión de los que le correspondan como poder público (véase la sentencia de 6 de marzo de 2018, Comisión/FIH Holding y FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, apartado 55 y jurisprudencia citada).

146 En segundo término, procede señalar que una medida estatal en favor de una empresa no puede, por el simple hecho de que las partes se comprometan a realizar prestaciones recíprocas, ser excluida *a priori* del concepto de «ayuda de Estado» contemplado en el artículo 107 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 1999, BAI/Comisión, T-14/96, EU:T:1999:12, apartado 71).

147 En efecto, el simple hecho de que un Estado compre bienes y servicios supuestamente ofrecidos en condiciones de mercado no basta para que esta operación constituya una transacción comercial normal efectuada en condiciones que un operador privado habría aceptado. En determinadas circunstancias, es necesario probar, de manera objetiva, que el Estado tenía una necesidad real de adquirir dichos bienes y servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 1999, BAI/Comisión, T-14/96, EU:T:1999:12, apartados 74 a 79).

148 La Comisión precisó su interpretación de la necesidad real en su Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal. En particular, en el apartado 82 de la citada Comunicación, incluido en el punto 4.2, titulado «La prueba del operador en una economía de mercado», se indica que, para evaluar si determinadas transacciones son acordes con las condiciones de mercado deben considerarse todas las circunstancias relevantes de ese asunto concreto. Por ejemplo, puede haber circunstancias excepcionales en las que la adquisición de bienes o servicios por una autoridad pública, aun realizada a precios de mercado, puede no ser considerada acorde con las condiciones de mercado.

149 Esta Comunicación, si bien no vincula al Tribunal General, puede, no obstante, servir de fuente de inspiración útil (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 26 de julio de 2017, República Checa/Comisión, C-696/15 P, EU:C:2017:595, apartado 53).

150 En el caso de autos, en el punto 7.1.3.3 de la Decisión impugnada, titulado «Aplicabilidad del principio del operador privado en una economía de mercado», en primer lugar, la Comisión señaló, en esencia, que la APFTE, al celebrar los contratos controvertidos, perseguía un objetivo de política regional, actuaba únicamente como poder público y no contaba con beneficiarse de unas ganancias económicas con mentalidad de operador privado en una economía de mercado aparte del desarrollo turístico de la región. Añadió que la compra de servicios de *marketing* por parte de la APFTE no respondía a una necesidad real, sino que, en realidad, su objetivo era

subvencionar los vuelos de Ryanair con origen en el aeropuerto de Montpellier y con destino a este. Así pues, consideró que no era de aplicación el criterio del operador privado en una economía de mercado. En segundo lugar, la Comisión precisó que, aun suponiendo que dicho criterio fuera aplicable, los precios pagados por la compra de los servicios de *marketing* no correspondían al precio de mercado, de modo que no se cumplía este criterio.

151 Así pues, es preciso señalar que la Comisión consideró que en el caso de autos no era de aplicación el criterio del operador privado en una economía de mercado por dos motivos relativos, en esencia, el primero, a que la APFTE actuaba como poder público y, el segundo, a que la compra de servicios de *marketing* por la APFTE a las demandantes no respondía a una necesidad real.

152 Ahora bien, como alegan, en esencia, las demandantes, ninguno de los motivos expuestos por la Comisión podía excluir la aplicabilidad del principio del operador privado en una economía de mercado.

153 En efecto, por un lado, por lo que respecta al primer motivo, a saber, el relacionado con que la APFTE actuaba como poder público, procede observar que, como se desprende, en esencia, de los apartados 142 y 145 anteriores, si bien la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado debe examinarse haciendo abstracción de los objetivos de política pública, la persecución de tales objetivos no excluye la aplicabilidad de dicho criterio.

154 Por otro lado, en lo que atañe al segundo motivo, a saber, el relativo a que la compra de servicios de *marketing* por parte de la APFTE a las demandantes no respondía a una necesidad real, cabe señalar que, como se desprende, en esencia, de los apartados 146 a 149 anteriores, examinar la necesidad real del Estado de adquirir bienes y servicios implica, por definición, analizar si un operador privado que se encontrara en una situación lo más similar posible a la del Estado habría adoptado el mismo comportamiento en condiciones normales de mercado. Pues bien, tal apreciación, como resulta del apartado 143 anterior, supone aplicar el criterio del operador privado en una economía de mercado. Así pues, este motivo utilizado por la Comisión tampoco permitía concluir que se excluyera la aplicabilidad del criterio del operador privado en una economía de mercado.

155 Por tanto, procede considerar que la Comisión cometió un error de Derecho al concluir que no era de aplicación el criterio del operador privado en una economía de mercado en el presente asunto.

156 Sin embargo, en la primera parte del punto 7.1.3.4 de la Decisión impugnada, titulada «Determinación de la ventaja concedida a Ryanair/AMS por la APFTE», la Comisión examinó precisamente si la compra de servicios de *marketing* a las demandantes respondía a una necesidad real de la APFTE.

157 Pues bien, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, este análisis de la Comisión no vicia la Decisión impugnada con una contradicción que afecte a su validez. A este respecto, procede recordar que una contradicción en la motivación de una decisión constituye una infracción de la obligación de motivación que puede afectar a la validez del acto controvertido si se demuestra que, a causa de dicha contradicción, el destinatario del acto no tiene la posibilidad de conocer la fundamentación real de la decisión, en todo o en parte, y que, a raíz de ello, la parte dispositiva del acto se encuentra total o parcialmente privada de fundamento jurídico alguno (sentencias de 24 de enero de 1995, Tremblay y otros/Comisión, T-5/93, EU:T:1995:12, apartado 42, y de 30 de marzo de 2000, Kish Glass/Comisión, T-65/96, EU:T:2000:93, apartado 85).

158 En el caso de autos, de los considerandos 182 a 305 de la Decisión impugnada se desprende claramente que la Comisión demostró la existencia de una ventaja económica, debido a la inexistencia de necesidad real de la APFTE de celebrar los contratos controvertidos. Las demandantes pudieron conocer los motivos reales de la Decisión impugnada y rebatir el fundamento de las apreciaciones efectuadas por la Comisión a este respecto, lo que hicieron, por otra parte, en los apartados 141 a 239 de la demanda y en los apartados 58 a 84 del escrito de réplica. Así pues, la Decisión impugnada solo deberá anularse si resulta que esos motivos no pueden servir de base a su parte dispositiva, lo que se examinará en el marco del cuarto motivo.

159 En la medida en que las demandantes invocan una contradicción en la Decisión impugnada por lo que respecta a la cuestión de si el precio pagado en virtud de los contratos controvertidos correspondía al precio de mercado, basta observar que la Comisión señaló, en los considerandos 184, 306 y 307 de la Decisión impugnada, que la inexistencia de necesidad real de la APFTE de celebrar los contratos controvertidos era suficiente para acreditar la existencia de una ventaja económica y que examinó si el precio pagado por la APFTE correspondía al precio de mercado con carácter subsidiario, debido a que Ryanair había formulado tal alegación en sus observaciones durante el procedimiento de investigación formal.

160 Por consiguiente, sin perjuicio del análisis que se realizará en el marco de las tres primeras partes del cuarto motivo, deben desestimarse por infundados la cuarta parte y, por tanto, el segundo motivo en su totalidad.

[*omissis*]

IV. Costas

351 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.

352 El Consejo cargará con sus propias costas, con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a Ryanair DAC y a Airport Marketing Services Ltd a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de junio de 2023.

Firmas