Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 19 de mayo de 2021 *

«Ayudas de Estado — Países Bajos — Garantía estatal para préstamos y préstamo subordinado del Estado a favor de KLM en el marco de la pandemia de COVID-19 — Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal — Decisión de no plantear objeciones — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior — Ayuda otorgada anteriormente a otra sociedad del mismo grupo de empresas — Obligación de motivación — Mantenimiento de los efectos de la decisión»

En el asunto T-643/20,

Ryanair DAC, con domicilio social en Swords (Irlanda), representada por el Sr. F.-C. Laprévote, la Sra. V. Blanc y los Sres. E. Vahida, S. Rating e I.-G. Metaxas-Maranghidis, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn y S. Noë y por la Sra. C. Georgieva, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por la Sra. E. de Moustier y el Sr. P. Dodeller, en calidad de agentes,

por

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. J. Langer, en calidad de agente, asistido por la Sra. I. Rooms, abogada,

y por

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, con domicilio social en Amstelveen (Países Bajos), representada por los Sres. K. Schillemans, H. Vanderveen y P. Huizing, abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2020) 4871 final de la Comisión, de 13 de julio de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal y préstamo del Estado a favor de KLM,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

integrado por el Sr. A. Kornezov (Ponente), Presidente, y el Sr. E. Buttigieg, la Sra. K. Kowalik-Bańczyk, el Sr. G. Hesse y la Sra. M. Stancu, Jueces;

Secretario: Sr. I. Pollalis, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de febrero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El 26 de junio de 2020, el Reino de los Países Bajos notificó a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, una ayuda de Estado a favor de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (KLM), consistente, por una parte, en una garantía estatal para un préstamo concedido por un consorcio bancario y, por otra parte, en un préstamo del Estado (en lo sucesivo, «medida de ayuda controvertida»). El presupuesto total de la ayuda ascendía a 3 400 millones de euros. El objetivo de la medida de ayuda controvertida era proporcionar temporalmente a KLM la liquidez que necesitaba para hacer frente a los efectos negativos de la pandemia de COVID-19. El Reino de los Países Bajos consideraba que, dada la importancia de KLM para su economía y para la cobertura de sus servicios aéreos, la insolvencia de esta compañía habría exacerbado aún más la grave perturbación causada en su economía por la mencionada pandemia.

2 KLM forma parte del grupo Air France-KLM. A la cabeza del grupo se encuentra la sociedad holding Air France-KLM (en lo sucesivo, «sociedad holding Air France-KLM»), cuyos mayores accionistas son el Estado francés y el Estado neerlandés, titulares del 14,3 % y del 14 % del capital, respectivamente. Las sociedades Air France y KLM son dos filiales de la sociedad holding Air France-KLM.

3 El 4 de mayo de 2020, mediante la Decisión C(2020) 2983 final relativa a la ayuda estatal SA.57082 (2020/N) — Francia — COVID-19: Marco Temporal, [artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b)] — Garantía y préstamo de accionista a favor de Air France (en lo sucesivo, «Decisión Air France»), la Comisión declaró compatible con el mercado interior una ayuda individual otorgada por la República Francesa a Air France en forma de una garantía estatal y un préstamo de accionista, de un importe total de 7 000 millones de euros. La medida de ayuda tenía por objeto financiar las necesidades inmediatas de liquidez de Air France.

4 El 13 de julio de 2020, la Comisión adoptó la Decisión C(2020) 4871 final, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal y préstamo del Estado a favor de KLM (DO 2020, C 355, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), mediante la que consideró que la medida de ayuda controvertida, por un lado, constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otro, que era compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). La Comisión valoró la medida de ayuda controvertida a la luz de su Comunicación de 19 de marzo de 2020, titulada «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19» (DO 2020, C 91 I, p. 1), modificada el 3 de abril de 2020 (DO 2020, C 112 I, p. 1), el 13 de mayo de 2020 (DO 2020, C 164, p. 3) y el 29 de junio de 2020 (DO 2020, C 218, p. 3) (en lo sucesivo, «Marco Temporal»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

5 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 23 de octubre de 2020, la demandante, Ryanair DAC, interpuso el presente recurso.

6 Mediante escrito presentado ese mismo día en la Secretaría del Tribunal, la demandante solicitó que el asunto se sustanciase por la vía del procedimiento acelerado previsto en los artículos 151 y 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Mediante decisión de 16 de noviembre de 2020, el Tribunal (Sala Décima) estimó la solicitud de procedimiento acelerado.

7 El 7 de diciembre de 2020, la Comisión presentó en la Secretaría del Tribunal su escrito de contestación.

8 Con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la demandante presentó el 18 de diciembre de 2020 una solicitud motivada de celebración de vista oral.

9 A propuesta de la Sala Décima, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

10 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 14 de diciembre de 2020, el 6 de enero de 2021 y el 15 de enero de 2021, respectivamente, el Reino de los Países Bajos, la República Francesa y KLM solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

11 Mediante resoluciones de 12 y 19 de enero de 2021, respectivamente, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal admitió las intervenciones del Reino de los Países Bajos y de la República Francesa.

12 Mediante auto de 27 de enero de 2021, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal admitió la intervención de KLM.

13 Mediante diligencias de ordenación del procedimiento notificadas el 14, el 19 y el 28 de enero de 2021, respectivamente, se autorizó al Reino de los Países Bajos, a la República Francesa y a KLM, con arreglo al artículo 154, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, a presentar sus escritos de formalización de la intervención. El 22 de enero de 2021 y el 3 de febrero de 2021, respectivamente, el Reino de los Países Bajos y la República Francesa remitieron a la Secretaría del Tribunal sus escritos de formalización de la intervención. KLM no presentó escrito de formalización de la intervención.

14 En la vista celebrada el 25 de febrero de 2021, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal. En dicha vista, la demandante solicitó al Tribunal que acordara una diligencia de ordenación del procedimiento por la que se instara a la Comisión a que aportase los respectivos contratos que se mencionan en la Decisión Air France y en la Decisión impugnada, con arreglo a los cuales se otorgaron las medidas de ayuda de que tratan ambas Decisiones. La fase oral del procedimiento se declaró terminada mediante decisión de 26 de febrero de 2021.

15 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

16 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

17 La República Francesa solicita al Tribunal que declare la inadmisibilidad del recurso en tanto cuestiona la procedencia de la Decisión impugnada y lo desestime en cuanto al fondo en todo lo demás. Con carácter subsidiario, solicita al Tribunal que lo desestime en cuanto al fondo en su totalidad.

18 Al igual que la Comisión, el Reino de los Países Bajos y KLM solicitan al Tribunal que desestime el recurso por infundado.

Fundamentos de Derecho

19 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cinco motivos, basados, respectivamente, el primero, en que la Comisión excluyó indebidamente la ayuda otorgada por la República Francesa a Air France del ámbito de aplicación de la Decisión impugnada; el segundo, en la violación de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento; el tercero, en la aplicación errónea del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b); el cuarto, en que la Comisión debería haber incoado el procedimiento de investigación formal, y, el quinto, en el incumplimiento de la obligación de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE.

Sobre la admisibilidad

20 La demandante alega, en los apartados 39 a 45 de la demanda, que está legitimada activamente como «interesada» en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, y como «parte interesada» en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), lo que le permite interponer un recurso de anulación dirigido a la salvaguardia de sus derechos procedimentales contra la Decisión impugnada, que fue adoptada sin incoar el procedimiento de investigación formal.

21 La demandante sostiene que la concesión de la medida de ayuda controvertida afecta a sus intereses como competidora de KLM, por cuanto dicha medida permite a KLM obtener préstamos con condiciones favorables y mantenerse en el mercado como un competidor más, subvencionado, a pesar de los efectos negativos de la pandemia de COVID-19. La demandante añade que es la tercera compañía aérea más grande que opera en los Países Bajos y, sin embargo, no puede acceder a tal apoyo.

22 La Comisión no cuestiona la admisibilidad del recurso.

23 La República Francesa considera que la demandante carece de legitimación para impugnar la procedencia de la Decisión impugnada y que, por lo tanto, los motivos primero, segundo y tercero del recurso son inadmisibles. En cambio, la República Francesa no cuestiona la admisibilidad del cuarto motivo del recurso, ya que, a su modo de ver, la demandante es una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2.

24 Procede señalar que la admisibilidad del recurso es indudable en la medida en que mediante este la demandante sostiene que la Comisión debería haber incoado un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.

25 En efecto, en el marco del procedimiento de control previsto en el artículo 108 TFUE deben distinguirse dos fases. Por una parte, la fase previa de examen establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3, que permite a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad de la ayuda en cuestión. Por otra parte, el procedimiento de investigación formal del artículo 108 TFUE,

apartado 2, que permite a la Comisión obtener una información completa sobre los datos del asunto. El Tratado FUE impone a la Comisión la obligación de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones únicamente en el marco de este último procedimiento (sentencias de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, EU:C:1993:197, apartado 22; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, EU:C:1993:239, apartado 16, y de 15 de octubre de 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters y otros/Comisión, T-79/16, no publicada, EU:T:2018:680, apartado 46).

26 Cuando no se incoa el procedimiento de investigación formal, las partes interesadas, que podrían haber presentado observaciones en esta segunda fase, se ven privadas de esa posibilidad. Para poner remedio a tal situación, se les reconoce el derecho a impugnar, ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, la decisión adoptada por la Comisión de no incoar el procedimiento de investigación formal. De manera que un recurso por el que se solicita la anulación de una decisión basada en el artículo 108 TFUE, apartado 3, interpuesto por una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, es admisible cuando el autor del recurso en cuestión pretenda que se salvaguarden los derechos procedimentales que le confiere esta última disposición (véase la sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 56 y jurisprudencia citada).

27 En este caso, la Comisión no inició el procedimiento de investigación formal, y la demandante invoca, en el marco del cuarto motivo, una vulneración de sus derechos procedimentales. A la vista del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, una empresa competidora del beneficiario de una medida de ayuda figura incontrovertiblemente entre las «partes interesadas», en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencias de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 59, y de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 50).

28 En el presente asunto, es incontrovertible que existe una relación de competencia entre la demandante y el beneficiario de la ayuda. En efecto, la demandante alegó, sin que este extremo haya sido rebatido, que participaba en la cobertura de los servicios de transporte aéreo de los Países Bajos desde hacía más de veinte años, que en 2019 había transportado 3 millones de pasajeros desde los Países Bajos o con destino a dicho país y que había conquistado alrededor del 5 % del mercado neerlandés, lo que la convertía en la tercera compañía aérea más grande que operaba en los Países Bajos. La demandante recalcó también que su programa de vuelos para el verano de 2020, elaborado antes del brote de COVID-19, incluía 43 destinos con salida desde 3 aeropuertos neerlandeses. La demandante es, por tanto, una parte interesada que tiene interés en que se garantice la salvaguardia de los derechos procedimentales que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2.

29 En consecuencia, procede reconocer la admisibilidad del recurso en la medida en que la demandante invoca la vulneración de sus derechos procedimentales.

30 En este contexto, es forzoso concluir que, el cuarto motivo, que tiene explícitamente por objeto obtener el respeto de los derechos procedimentales de la demandante, es admisible, dada la condición de parte interesada de esta, como se ha declarado en el apartado 29 de la presente sentencia. En efecto, la demandante puede invocar, a fin de salvaguardar los derechos procedimentales que le asisten en el procedimiento de investigación formal, motivos que permitan demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de juicio de que disponía o podía disponer la Comisión en la fase previa de examen de la medida notificada debería haber planteado dudas en cuanto a la compatibilidad de esta última con el mercado interior (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 81; de 9 de julio de 2009, 3F/Comisión, C-319/07 P, EU:C:2009:435, apartado 35; de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 59, y de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 73).

31 Conviene recordar, además, que es lícito que la demandante, con el fin de demostrar la vulneración de sus derechos procedimentales derivada de las dudas que la medida controvertida debería haber suscitado en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, invoque argumentos dirigidos a demostrar que la Comisión incurrió en error al concluir que esa medida era compatible con el mercado interior, acreditando, *a fortiori*, que la Comisión debería haber albergado dudas al apreciar la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior. Por consiguiente, el Tribunal está facultado para examinar las alegaciones de la demandante sobre el fondo y verificar si son idóneas para apoyar el motivo invocado expresamente por esta en relación con la existencia de dudas que justificaban incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de junio de 2013, Ryanair/Comisión, C-287/12 P, no publicada, EU:C:2013:395, apartados 57 a 60, y de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 77).

32 En lo tocante al quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, se ha de señalar que el incumplimiento de la obligación de motivación está comprendido dentro de los vicios sustanciales de forma y constituye un motivo de orden público que debe ser examinado de oficio por el juez de la Unión y no concierne a la legalidad de la Decisión impugnada en cuanto al fondo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 67 a 72).

Sobre el fondo

33 Procede comenzar con el examen del quinto motivo.

Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

34 Mediante su quinto motivo, la demandante sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada adolece, en más de un punto, de falta de motivación o de una motivación insuficiente.

35 En particular, mediante la primera parte del quinto motivo, la demandante sostiene, en esencia, que la Comisión no expuso las razones por las que no tuvo en cuenta los efectos de la ayuda otorgada anteriormente a Air France, a pesar de que esta última forma parte, al igual que KLM, del grupo Air France-KLM.

36 Según la demandante, la totalidad del grupo Air France-KLM podía llegar a disfrutar de la ayuda otorgada anteriormente a Air France. En tales circunstancias, la Comisión no podía excluir *a priori* tal posibilidad, sino que, de acuerdo con la jurisprudencia, estaba obligada a tener en cuenta todos los elementos pertinentes a este respecto, así como el contexto en el que se enmarcaba la medida de ayuda controvertida. Pues bien, según la demandante, en el apartado 19 de la Decisión impugnada, la Comisión se limitó a indicar, sin prueba o explicación alguna, que «la filial Air France del grupo Air France-KLM no es el beneficiario de la medida de ayuda [en cuestión]», pero no verificó ni motivó el asunto de si KLM, cuyas cuentas se elaboran de forma consolidada con las de Air France, también podía disfrutar de la ayuda otorgada anteriormente al resto del grupo, en particular a Air France. A este respecto, la demandante reprocha a la Comisión haberse limitado a indicar que las autoridades neerlandesas «confirmaron» que la filial Air France de la sociedad holding Air France-KLM no era el beneficiario de la medida de ayuda controvertida, sin precisar cómo se reflejaba en la práctica tal confirmación. Pues bien, para la demandante, es esencial examinar estos aspectos de la medida de ayuda controvertida para verificar la proporcionalidad de la ayuda y comprobar si, por ejemplo, se cumplían los requisitos sobre acumulación y los límites máximos establecidos en el punto 25, letra d), y en el punto 27, letra d), del Marco Temporal. Según la demandante, la sociedad holding Air France-KLM y sus dos filiales forman una sola unidad económica, la cual disfruta, al amparo de la Decisión impugnada, considerada conjuntamente con la Decisión Air France, de una ayuda que asciende en total a 10 400 millones de euros.

37 La Comisión, apoyada por el Reino de los Países Bajos, la República Francesa y KLM, rebate estas alegaciones. La Comisión aduce que, dado que no era uno de los beneficiarios de la ayuda otorgada a Air France, KLM no estaba obligada a aportar explicaciones sobre ese punto. A este respecto, recuerda que el beneficiario de la medida de ayuda controvertida es KLM, y no el grupo Air France-KLM ni la propia Air France. Asimismo, Air France era la que disfrutaba del apoyo autorizado mediante la Decisión Air France y no el grupo Air France-KLM o la propia KLM. La Comisión añade que las autoridades neerlandesas y francesas confirmaron que KLM y Air France eran los beneficiarios respectivos de las ayudas en cuestión, y que las características de dichas ayudas excluyen además el riesgo de que la otorgada a Air France se extienda a KLM y viceversa.

38 De entrada, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, apartado 125 y jurisprudencia citada).

39 Si bien es cierto que las instituciones no están obligadas, en la motivación de las decisiones que adoptan, a definir su posición sobre todas las alegaciones que los interesados invocan ante ellas en el marco de un procedimiento administrativo, no es menos cierto que deben exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revistan una importancia esencial en la sistemática de sus decisiones (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, apartado 169 y jurisprudencia citada, y de 18 de septiembre de 2018, Duferco Long Products/Comisión, T-93/17, no publicada, EU:T:2018:558, apartado 67).

40 En tal contexto, la decisión de no incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, únicamente debe contener las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior, y procede considerar que incluso una motivación sucinta de dicha decisión cumple el requisito de motivación exigido por el artículo 296 TFUE si muestra de manera clara e inequívoca las razones por las cuales la Comisión consideró que no existían dificultades de ese tipo, siendo el aspecto de la fundamentación en Derecho de tal motivación ajeno al citado requisito (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartados 65, 70 y 71; de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 111, y de 12 de mayo de 2016, Hamr — Sport/Comisión, T-693/14, no publicada, EU:T:2016:292, apartado 54).

41 En el caso de autos, procede señalar que la Comisión declaró, en los apartados 18 y 19 de la Decisión impugnada, por un lado, que KLM era el beneficiario de la medida de ayuda controvertida y, por otro, que las autoridades neerlandesas habían confirmado que Air France, filial de la sociedad holding Air France-KLM, no era el beneficiario de la medida de ayuda controvertida.

42 Asimismo, ha de observarse que, en la Decisión Air France, que se refiere a una ayuda de Estado otorgada aproximadamente dos meses antes a Air France, sociedad integrada, junto con KLM, en el mismo grupo de empresas, y que constituye, por tanto, un componente del contexto que debe tenerse en cuenta a la hora de examinar si la motivación de la Decisión impugnada satisface los requisitos del

artículo 296 TFUE, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 40 de la presente sentencia, la Comisión indicó, en el apartado 21, que el beneficiario de la medida de ayuda objeto de esa Decisión era «la sociedad Air France a través de la sociedad Air France-KLM, holding del grupo», y que las autoridades francesas habían confirmado que la filial KLM de la sociedad holding Air France-KLM no podía acceder a la financiación en cuestión.

43 La Decisión impugnada no aporta ningún otro elemento de juicio sobre la cuestión de si la ayuda otorgada anteriormente a «la sociedad Air France a través de la sociedad Air France-KLM, holding del grupo», podía utilizarse también, aunque solo fuera parcialmente, para las necesidades de liquidez de KLM, en su caso, por conducto de la sociedad holding Air France-KLM, sociedad de la que son filiales tanto Air France como KLM.

44 En consecuencia, es pertinente examinar si la motivación de la Decisión impugnada muestra de manera clara e inequívoca, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal pueda ejercer su control, las razones por las que la Comisión consideró que KLM no podía disfrutar de la ayuda otorgada anteriormente a Air France por conducto de la sociedad holding Air France-KLM, aunque dichas sociedades formaran parte del mismo grupo.

45 A este respecto, procede recordar que, según el punto 11 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), puede considerarse que varias entidades jurídicas distintas forman una única unidad económica a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. A estos efectos, ha de tomarse en consideración la existencia tanto de participaciones de control como de otros vínculos funcionales, económicos u orgánicos.

46 La jurisprudencia ha reconocido igualmente que, cuando personas físicas o jurídicas distintas desde el punto de vista jurídico constituyen una unidad económica, deben ser tratadas como una sola empresa para lo que se refiere a la aplicación de las normas de competencia de la Unión. En el ámbito de las ayudas de Estado, la cuestión de si existe una unidad económica se plantea, en particular, cuando se trata de identificar al beneficiario de una ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, EU:C:1984:345, apartados 11 y 12, y de 8 de septiembre de 2009, AceaElectrabel/Comisión, T-303/05, no publicada, EU:T:2009:312, apartado 101).

47 Entre los factores que la jurisprudencia ha tenido en cuenta para determinar si existe o no una unidad económica en el ámbito de las ayudas de Estado figura, en particular, la participación de la sociedad de que se trate en un grupo de sociedades controladas directa o indirectamente por una de ellas, la realización de actividades económicas idénticas o paralelas y el hecho de que las sociedades en cuestión no gocen de autonomía económica (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2004, Pollmeier Malchow/Comisión, T-137/02, EU:T:2004:304, apartados 68 a 70); la formación de un grupo único controlado por una entidad, pese a que se hayan constituido nuevas sociedades con distinta personalidad jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, EU:C:1984:345, apartado 11); la posibilidad de que un entidad que posee participaciones de control en otra sociedad ejerza sobre esta funciones de control, promoción y financiación que van más allá de la simple colocación de capitales por parte de un inversor, así como la existencia de vínculos orgánicos y funcionales entre ellas (sentencias de 16 de diciembre de 2010, AceaElectrabel Produzione/Comisión, C-480/09 P, EU:C:2010:787, apartado 51; véase también, en este sentido, la sentencia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C-222/04, EU:C:2006:8, apartados 116 y 117); igual que la existencia de cláusulas contractuales pertinentes (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, AceaElectrabel Produzione/Comisión, C-480/09 P, EU:C:2010:787, apartado 57).

48 Incumbe, además, a la Comisión examinar con especial rigor los vínculos entre las sociedades que pertenecen a un mismo grupo, cuando exista un temor fundado respecto a los efectos de una acumulación de ayudas de Estado en el seno del mismo grupo sobre la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, AceaElectrabel/Comisión, T-303/05, no publicada, EU:T:2009:312, apartado 116).

49 La Comisión, por añadidura, está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado FUE relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de las medidas de ayuda controvertidas, con el fin de disponer, al adoptar la decisión final, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, apartado 90; véase también, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 62).

50 En el presente asunto, en primer lugar, procede señalar que Air France y KLM son dos sociedades que forman parte del mismo grupo de empresas, a cuya cabeza se halla la sociedad holding Air France-KLM.

51 Si bien la Decisión impugnada describe la composición accionarial de la sociedad holding Air France-KLM (apartado 18 de la Decisión impugnada, véase el apartado 2 de la presente sentencia), no contiene, en cambio, ningún dato sobre el accionariado de sus dos filiales, Air France y KLM.

52 Preguntados sobre este extremo en la vista, el Reino de los Países Bajos y KLM indicaron, respecto de la composición del accionariado de KLM, que la sociedad holding Air France-KLM poseía el 49 % del capital de dicha sociedad; el Reino de los Países Bajos, el 5,9 %; «dos fundaciones neerlandesas», el 44,8 %, y otros accionistas el resto del capital. El Reino de los Países Bajos y KLM declararon al respecto que la sociedad holding Air France-KLM era la titular de la supuesta «propiedad económica» de KLM.

53 En cuanto a la composición del accionariado de Air France, la República Francesa indicó en la vista, en respuesta a una pregunta que le formuló el Tribunal, que la sociedad holding Air France-KLM era el único accionista de la sociedad Air France.

54 Parece resultar de esta información, obtenida únicamente en la vista, y aunque el Tribunal no pueda verificar su exactitud y exhaustividad ni entender plenamente la estructura de capital del grupo Air France-KLM, que, por un lado, la sociedad holding Air France-KLM posee el 100 % del capital de Air France y, por otro, que el titular de la «propiedad económica» de KLM es la sociedad holding Air France-KLM, la cual es también su mayor accionista.

55 En segundo lugar, es preciso señalar que la Decisión impugnada no contiene información alguna sobre los vínculos funcionales, económicos y orgánicos entre la sociedad holding Air France-KLM y sus filiales Air France y KLM.

56 Preguntada sobre el particular en la vista, KLM explicó que las funciones de la sociedad holding Air France-KLM tenían por objeto especialmente la obtención de financiación en los mercados globales, por medio de préstamos o de la emisión de obligaciones, la gestión de las ventas y los ingresos comunes generados, por ejemplo, por la venta de billetes de avión y la continuidad del abastecimiento de ciertos servicios utilizados en común, así como las relaciones con los inversores. Es claro, pues, que la sociedad holding ejerce actividades de cierta importancia en beneficio del grupo Air France-KLM.

57 No obstante, a falta de información a este respecto en la Decisión impugnada, el Tribunal no dispone de ninguna base verificable y completa que le permita entender cuáles son las funciones respectivas de las sociedades del grupo antes mencionadas, los vínculos estatutarios que las unen y, en particular, si la sociedad holding Air France-KLM ejerce funciones de dirección, de control, de promoción y de financiación para sus filiales Air France y KLM.

58 En tercer lugar, el Tribunal constata que en la Decisión impugnada se pone de manifiesto que la sociedad holding Air France-KLM ha intervenido en la concesión y la administración de las ayudas objeto de la Decisión impugnada.

59 En efecto, del apartado 12 de la Decisión impugnada se desprende que el Gobierno neerlandés y «las diferentes partes interesadas» debían celebrar varios contratos a efectos de la concesión de la medida de ayuda controvertida. En particular, el Estado neerlandés, KLM y la sociedad holding Air France-KLM debían celebrar un contrato marco («framework agreement») en el que se estipularan las condiciones generales de la concesión de la ayuda a KLM. La Decisión impugnada no contiene ningún otro dato sobre lo estipulado en dicho contrato. No obstante, cabe colegir de ella que, como parte contratante del referido contrato, la sociedad holding Air France-KLM asumió determinados derechos y obligaciones contractuales en relación con la medida de ayuda controvertida.

60 De igual forma, diversos datos que figuran en la Decisión Air France ponen de manifiesto que la sociedad holding Air France-KLM asumía obligaciones y derechos contractuales en relación con la medida de ayuda objeto de esa Decisión. Así, por poner un ejemplo, según el apartado 15 de dicha Decisión, la República Francesa, «el grupo Air France-KLM» y el consorcio de bancos implicados debían celebrar un convenio relativo a la garantía estatal, antes de la concesión inicial de esta, en el que se detallaran las condiciones específicas para la ejecución de la citada garantía. Según el apartado 16 de dicha Decisión, el préstamo de accionista también debía ser objeto de un contrato de préstamo celebrado entre «el grupo Air France-KLM» y la Agencia de Participaciones del Estado (Francia), que gestiona las participaciones financieras del Estado como accionista. De esta manera, las operaciones de financiación de que se trata «se contratarán con Air France-KLM», mientras que, según el apartado 21 de la Decisión Air France, el producto de tales operaciones se «pondrá a disposición de la sociedad Air France a través de cuentas corrientes espejo entre la sociedad holding Air France-KLM y su filial Air France». Resulta, pues, que los contratos relativos a las operaciones de financiación en cuestión se celebrarán con la sociedad holding Air France-KLM, y no con Air France. Es claro, además, que la financiación obtenida se ingresará, en primer lugar, en las cuentas de la sociedad holding Air France-KLM, antes de ser transferida a la filial Air France «a través de cuentas corrientes espejo», si bien no se aporta ninguna explicación sobre la naturaleza y el funcionamiento de estas cuentas. Por otra parte, de los apartados 26 y 31 de la Decisión Air France se desprende que tanto la duración del préstamo garantizado por el Estado como la de la garantía estatal pueden prorrogarse «de modo optativo para el grupo Air France-KLM». En cuanto al préstamo de accionista, este se concederá, según el apartado 44 de la misma Decisión, sin perjuicio de los compromisos «que suscriba el grupo Air France-KLM».

61 De la información descrita en los apartados 59 y 60 de la presente sentencia se colige que la sociedad holding Air France-KLM intervino en la concesión tanto de la medida de ayuda controvertida como de la medida que fue objeto de la Decisión Air France.

62 No obstante, a falta de más datos concretos a este respecto en la Decisión impugnada, no le es posible al Tribunal comprender las funciones, derechos y obligaciones respectivas, en la concesión de las medidas de ayuda en cuestión, de la sociedad holding Air France-KLM y de sus filiales, a saber, KLM, por una parte, y Air France, por otra.

63 En la vista, la Comisión explicó que KLM no podía disfrutar de la ayuda otorgada anteriormente a Air France debido al «régimen contractual de la operación». Indicó asimismo que algunos de los contratos mencionados en el apartado 60 de la presente sentencia contienen cláusulas específicas en las que se estipula que solo Air France podrá acceder a la financiación de que se trata y que excluyen que dicha financiación pueda utilizarse para las necesidades de liquidez de KLM.

64 En cambio, preguntada a este respecto en la vista, la República Francesa indicó que los contratos mencionados en la Decisión Air France no contenían cláusulas específicas por las que se excluyera que la financiación en cuestión pudiera contribuir también a las necesidades del grupo.

65 Tales testimonios revelan, pues, la insuficiencia y el carácter fragmentario de la información de que dispone el Tribunal. En efecto, la Decisión impugnada no expone en absoluto el contenido de las obligaciones y derechos contractuales que incumben respectivamente a la sociedad holding Air France-KLM, a KLM y a Air France, y menos aún la eventual existencia de cualquier mecanismo, contractual o extracontractual, que impida que KLM pudiera disfrutar de la ayuda otorgada a Air France a través de la sociedad holding Air France-KLM, precisamente a través de la sociedad holding, y a la inversa.

66 En cualquier caso, se ha de recordar que el respeto de la obligación de motivación debe apreciarse en función de la información de que dispone la demandante en el momento de interponer su recurso. En cambio, según reiterada jurisprudencia, la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez, salvo si se dan circunstancias excepcionales (véanse las sentencias de 20 de marzo de 2014, Rousse Industry/Comisión, C-271/13 P, no publicada, EU:C:2014:175, apartado 67 y jurisprudencia citada; véase también la sentencia de 20 de septiembre de 2011, Evropaïki Dynamiki/BEI, T-461/08, EU:T:2011:494, apartado 109). Por ello, las explicaciones presentadas por la Comisión en la vista no pueden servir para completar, en el curso del procedimiento, la motivación de la Decisión impugnada y son, por tanto, inadmisibles.

67 De todas las consideraciones anteriores se infiere que la Comisión no podía concluir que la ayuda otorgada anteriormente a Air France, por conducto de la sociedad holding Air France-KLM, no podía utilizarse en absoluto para las necesidades de liquidez de KLM, en su caso, a través de la sociedad holding Air France-KLM, sin exponer de manera clara e inequívoca su apreciación basada en el conjunto de datos a los que se ha hecho referencia en los apartados 52 a 60 de la presente sentencia.

68 A este respecto, la Comisión no puede apoyarse en la sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión (T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140). En efecto, en el asunto que dio lugar a esta sentencia, la Comisión había impuesto condiciones para la autorización de la ayuda en cuestión con el fin de excluir que parte de la ayuda otorgada a Air France se transfiriera, directa o indirectamente, a otra sociedad del mismo grupo. El Tribunal consideró, en los apartados 313 y 314 de dicha sentencia, que las referidas condiciones constituían un medio suficiente y adecuado para garantizar que Air France sería el único beneficiario de la ayuda. En cambio, en el presente asunto, todo parece indicar que no se cumplen tales condiciones para la autorización, y la Decisión impugnada no contiene ninguna información sobre el particular.

69 Ciertamente, se ha declarado que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para determinar si las sociedades que forman parte de un grupo deben ser consideradas como una unidad económica o como sociedades jurídica y financieramente autónomas, a efectos de la aplicación del régimen de las ayudas de Estado. Dicha facultad de apreciación de la Comisión implica la consideración y la apreciación de hechos y circunstancias económicas complejos. Al no poder el juez de la Unión sustituir la apreciación de los hechos, en particular de orden económico, del autor de la decisión por la suya propia, el control del Tribunal debe limitarse, a este respecto, a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento y de motivación, de la exactitud material de los hechos y

de la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2009, AceaElectrabel/Comisión, T-303/05, no publicada, EU:T:2009:312, apartados 101 y 102 y jurisprudencia citada).

70 Con tal fin, el juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen la totalidad de los datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sustentar las conclusiones que se deducen de los mismos (sentencia de 20 de septiembre de 2018, España/Comisión, C-114/17 P, EU:C:2018:753, apartado 104).

71 Pues bien, de los apartados 43 a 65 de la presente sentencia se desprende que la Decisión impugnada no expone de manera suficientemente clara y precisa todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes al respecto. Esa obligación se impone especialmente en un supuesto como el de autos, que se caracteriza por que se otorgan de forma paralela dos ayudas de Estado a dos filiales de una misma sociedad holding, la cual, además, interviene en la concesión y la administración de dichas ayudas y ha asumido derechos y obligaciones contractuales en relación con estas.

72 Por lo tanto, al limitarse a declarar que, por un lado, KLM era el beneficiario de la medida de ayuda objeto de la Decisión impugnada y que, por otro lado, las autoridades neerlandesas «confirmaron» que la financiación concedida a KLM no sería utilizada por Air France, pese a que estas dos sociedades formaban parte del mismo grupo y que determinados datos vertidos en la Decisión impugnada y en la Decisión Air France ponían de manifiesto que la sociedad holding Air France-KLM cumplía ciertas funciones en la concesión y la administración de esas ayudas (apartados 58 a 65 de la presente sentencia), la Comisión no motivó de forma jurídicamente suficiente la Decisión impugnada.

73 Por cuanto antecede, procede acoger la primera parte del quinto motivo, sin que sea necesario examinar las demás partes de este motivo.

74 Procede recordar igualmente que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no solo exige que el Estado miembro de que se trate se enfrente a una grave perturbación en su economía, sino también que las medidas de ayuda adoptadas para poner remedio a esa perturbación sean necesarias a tales efectos y a la vez adecuadas y proporcionadas para alcanzar dicho objetivo. Esta misma exigencia se ha establecido también en el punto 19 del Marco Temporal.

75 Además, en particular, como alega la demandante, de conformidad con el punto 25, letra d), inciso i), del Marco Temporal, las ayudas estatales en forma de nuevas garantías públicas de préstamos serán consideradas compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), siempre que, en el caso de los préstamos con un vencimiento posterior al 31 de diciembre de 2020, el importe del principal del préstamo por beneficiario no supere el doble de los costes salariales anuales del beneficiario correspondientes a 2019 o al último año disponible. Idéntico umbral se aplicará a las ayudas estatales en forma de bonificaciones a los préstamos públicos, de conformidad con el punto 27, letra d), inciso i), del mismo Marco Temporal.

76 De esta manera, el examen, en general, de la necesidad y de la proporcionalidad de la ayuda, así como el examen específico del respeto de los umbrales antes mencionados, presuponen que previamente se determine el importe de la ayuda, el beneficiario de esta y la inexistencia de un riesgo de financiación cruzada, sobre la base de las ayudas en cuestión, entre la sociedad holding Air France-KLM, KLM y Air France. Pues bien, la insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada a este respecto impide al Tribunal controlar si la Comisión concluyó acertadamente que no existían serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior.

77 La insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada conduce, pues, a la anulación de esta.

78 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados por la demandante y sin que sea necesario pronunciarse sobre la petición de diligencia de ordenación del procedimiento mencionada en el apartado 14 de la presente sentencia.

Sobre el mantenimiento de los efectos de la decisión anulada

79 Según reiterada jurisprudencia, cuando lo justifiquen consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, el juez de la Unión dispone, con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo segundo, de una facultad de apreciación para, en cada caso particular, señalar los efectos del acto de que se trate que deban ser considerados definitivos (véase, por analogía, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 121 y jurisprudencia citada).

80 De esta disposición resulta, por consiguiente, que el juez de la Unión, si lo estima necesario, podrá limitar, incluso de oficio, los efectos de la anulación de una sentencia suya (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2008, Parlamento y Dinamarca/Comisión, C-14/06 y C-295/06, EU:C:2008:176, apartado 85).

81 Conforme a esta jurisprudencia, el juez de la Unión ha hecho uso de la posibilidad de limitar en el tiempo los efectos de la declaración de invalidez de una normativa de la Unión cuando consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que afectan a todos los intereses, tanto públicos como privados, en juego en los asuntos de que se trataba impedían revisar la percepción o el pago de cantidades de dinero efectuados con arreglo a dicha normativa durante el período anterior a la fecha de la sentencia (sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 122).

82 En el presente asunto, el Tribunal considera que existen consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que justifican limitar en el tiempo los efectos de la anulación de la Decisión impugnada. Y es que, por un lado, revisar de forma inmediata la percepción de las cantidades de dinero fijadas por la medida de ayuda controvertida tendría consecuencias muy perjudiciales para la economía y para la cobertura de los servicios aéreos de los Países Bajos en un contexto económico y social ya marcado por la grave perturbación acaecida en la economía de dicho Estado miembro, a raíz de los efectos nefastos de la pandemia de COVID-19. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la anulación de la Decisión impugnada tiene su origen en la motivación insuficiente de esta.

83 Pues bien, en virtud del artículo 266 TFUE, la Comisión, de la que emana el acto anulado, está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia del Tribunal.

84 Por tales razones, procede suspender los efectos de la anulación de la Decisión impugnada hasta que la Comisión adopte una nueva decisión. En vista de la prontitud con que la Comisión actuó a partir de la notificación previa y de la notificación de la medida controvertida, dichos efectos se suspenderán por un período que no podrá exceder de dos meses a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia en el caso de que la Comisión decidiera adoptar esta nueva decisión en el marco del artículo 108 TFUE, apartado 3, y por un período adicional razonable si la Comisión decide incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 126).

Costas

85 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la demandante, conforme a las pretensiones de esta última.

86 Por otra parte, a tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes cargarán con sus propias costas. Según el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en el apartado 1 cargue con sus propias costas.

87 En consecuencia, procede resolver que el Reino de los Países Bajos, la República Francesa y KLM carguen con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) **Anular la Decisión C(2020) 4871 final de la Comisión, de 13 de julio de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal y préstamo del Estado a favor de KLM.**

2) **Procede suspender los efectos de la anulación de la citada Decisión hasta que la Comisión Europea adopte una nueva decisión con arreglo al artículo 108 TFUE. Dichos efectos se suspenderán por un período que no podrá exceder de dos meses a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia en el caso de que la Comisión decida adoptar esa nueva decisión en el marco del artículo 108 TFUE, apartado 3, y por un período adicional razonable si la Comisión decide incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2.**

3) **Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de Ryanair DAC.**

4) **El Reino de los Países Bajos, la República Francesa y Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV cargarán con sus propias costas.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de mayo de 2021.

Firmas