Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 19 de mayo de 2021 *

[Texto rectificado mediante auto de 11 de agosto de 2021]

«Ayudas de Estado — España — Medidas de recapitalización en apoyo de las empresas sistémicas y estratégicas para la economía española frente a la pandemia de COVID-19 — Decisión de no plantear objeciones — Marco Temporal relativo a las ayudas estatales — Medida destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Medida dirigida al conjunto de la economía de un Estado miembro — Principio de no discriminación — Libre prestación de servicios y libertad de establecimiento — Proporcionalidad — Criterio del domicilio social en España de los beneficiarios de la ayuda — Inexistencia de una ponderación de los efectos positivos de la ayuda con sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de una competencia no falseada — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) — Concepto de "régimen de ayudas" — Obligación de motivación»

En el asunto T-628/20,

[En su versión rectificada mediante auto de 11 de agosto de 2021] **Ryanair DAC**, con domicilio social en Swords (Irlanda), representada por los Sres. F.-C. Laprévote y E. Vahida, la Sra. V. Blanc y el Sr. I.-G. Metaxas-Maranghidis, abogados,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado por el Sr. L. Aguilera Ruiz y la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agentes,

y por

República Francesa, representada por los Sres. P. Dodeller y T. Stehelin, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

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) 5414 final de la Comisión, de 31 de julio de 2020, sobre la ayuda de Estado SA.57659 (2020/N) — España — COVID-19 — Fondo de recapitalización,

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 24 de febrero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El 20 de julio de 2020, el Reino de España notificó a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, un régimen de ayudas que establece la creación del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas (en lo sucesivo, «Fondo») para reforzar la solvencia de empresas viables, consideradas sistémicas o estratégicas para la economía española, que atraviesen dificultades de carácter temporal con motivo de la pandemia de COVID-19.

2 El Fondo proporciona financiación mediante la compra de instrumentos financieros y de valores emitidos por empresas no financieras domiciliadas en España, sin limitación de tamaño o sector económico. La gestión del Fondo se encomienda a un consejo gestor que adoptará las decisiones sobre las solicitudes de ayuda y fijará las condiciones de la financiación pública concedida a los beneficiarios. La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (en lo sucesivo, «SEPI»), un *holding* público que gestiona las participaciones del Estado español, se encargará en particular de la evaluación inicial de las solicitudes, de la utilización de los fondos y del registro de los valores adquiridos por el Estado. El Consejo Gestor someterá a la aprobación del Consejo de Ministros español las decisiones relativas a la concesión de la financiación pública. El Consejo Gestor del Fondo es un órgano colegiado interministerial compuesto por el presidente de la SEPI, que lo preside, y por representantes ministeriales de los ámbitos de Economía, Hacienda, Industria y Energía.

3 El presupuesto del régimen de ayudas se fija en 10 000 millones de euros, financiados con cargo a los presupuestos del Estado. Las intervenciones del Fondo sobrepasarán, en principio, los 25 millones de euros por beneficiario. No obstante, los apoyos por encima de 250 millones de euros por beneficiario se notificarán individualmente a la Comisión. Las operaciones de apoyo temporales con cargo al Fondo se concederán hasta el 30 de junio de 2021.

4 Para poder resultar beneficiarias del régimen de ayudas en cuestión, las empresas deben satisfacer varios criterios acumulativos de elegibilidad, entre ellos, en esencia:

– Constituir una empresa no financiera con domicilio social y principales centros de trabajo situados en España.

– Tratarse de una empresa a la que se atribuya una importancia sistémica o estratégica, por su pertenencia a un sector concreto de actividad, por su relación con la salud y la seguridad pública o por su influencia en el conjunto de la economía, su naturaleza innovadora, el carácter esencial de los servicios que presta o su papel en la consecución de los objetivos a medio plazo en el ámbito de la transición ecológica, la digitalización, el aumento de la productividad y el capital humano.

– Hallarse en una situación tal que, en ausencia de apoyo público temporal, cesaría en su actividad o encontraría graves dificultades para mantenerse en funcionamiento.

– Justificar que un cese forzoso de actividad tendría un elevado impacto negativo sobre la actividad económica o el empleo, a nivel nacional o regional.

– Demostrar su viabilidad a medio y largo plazo, presentando un plan de viabilidad en el que se indique la manera en que la empresa podrá superar la crisis y describiendo la utilización proyectada de la ayuda pública.

– Presentar una previsión de reembolso del apoyo estatal obtenido a través del Fondo.

– No tener la consideración de empresa en crisis a 31 de diciembre de 2019.

5 Además, las empresas que deseen acogerse al régimen de ayudas en cuestión deben demostrar, con las pruebas adecuadas, que no pueden acceder a la financiación privada a través de los bancos o los mercados financieros, o que dicha financiación implicaría un coste excesivo para su viabilidad.

6 El 31 de julio de 2020, la Comisión adoptó la Decisión C(2020) 5414 final sobre la ayuda de Estado SA.57659 (2020/N) — España COVID-19 — Fondo de recapitalización (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), mediante la cual concluyó que la medida en cuestión constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y que era compatible con el mercado interior conforme al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y a la Comunicación de la Comisión, 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»), y, en consecuencia, no planteó objeciones al respecto.

Procedimiento y pretensiones de las partes

7 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 16 de octubre de 2020, la demandante, Ryanair DAC, interpuso el presente recurso.

8 Mediante escrito presentado el mismo día en la Secretaría del Tribunal, la demandante solicitó que el asunto se sustanciara mediante procedimiento acelerado, conforme a los artículos 151 y 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Mediante resolución de 10 de noviembre de 2020, el Tribunal (Sala Décima) estimó la solicitud de procedimiento acelerado.

9 El 30 de noviembre de 2020, la Comisión presentó en la Secretaría del Tribunal su escrito de contestación.

10 Con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la demandante presentó el 14 de diciembre de 2020 una solicitud motivada de celebración de vista oral.

11 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.

12 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 18 de diciembre de 2020 y el 22 de diciembre de 2020, respectivamente, el Reino de España y la República Francesa solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

13 Mediante resoluciones de 12 de enero de 2021, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal admitió las intervenciones del Reino de España y de la República Francesa.

14 Mediante diligencias de ordenación del procedimiento notificadas el 14 de enero de 2021, se autorizó al Reino de España y a la República Francesa, con arreglo al artículo 154, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, a presentar sus escritos de formalización de la intervención. El 28 y 29 de enero de 2021, respectivamente, la República Francesa y el Reino de España remitieron a la Secretaría del Tribunal sus escritos de formalización de la intervención.

15 En el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento con arreglo al artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a la Comisión y al Reino de España, el 5 de febrero de 2021, a que respondieran en la vista a dos preguntas. La Comisión y el Reino de España dieron cumplimiento a lo solicitado.

16 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

17 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

18 El Reino de España y la República Francesa solicitan al Tribunal que declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime íntegramente por infundado.

Fundamentos de Derecho

19 Conviene recordar que el juez de la Unión puede lícitamente apreciar, en las circunstancias de cada caso, si una buena administración de la justicia justifica que se desestime el recurso en cuanto al fondo sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartados 51 y 52, y de 14 de septiembre de 2016, Trajektna luka Split/Comisión, T-57/15, no publicada, EU:T:2016:470, apartado 84). Por consiguiente, a la luz, en particular, de las consideraciones que llevaron a otorgar la tramitación acelerada del presente procedimiento y dada la importancia, tanto para la demandante como para la Comisión, el Reino de España y la República Francesa, de una respuesta rápida en cuanto al fondo del asunto, procede examinar directamente la fundamentación en Derecho del recurso sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad.

20 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cinco motivos, basados, el primero, en la violación de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de ponderar los efectos positivos de la ayuda con sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios y el mantenimiento de una competencia no falseada; el tercero, en la calificación errónea de la medida en cuestión como régimen de ayudas; el cuarto, en una vulneración de sus derechos procedimentales, y el quinto, en un incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre el primer motivo, basado en la violación de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento

21 El primer motivo está formado en esencia por cuatro partes, que se basan en que el régimen de ayudas viola el principio de no discriminación (primera parte), no es necesario ni proporcionado para alcanzar el objetivo que tiene atribuido (segunda parte) y restringe la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento (tercera parte), y en que la restricción resultante no está justificada (cuarta parte).

Sobre las dos primeras partes del primer motivo, basadas en la violación del principio de no discriminación

22 La demandante sostiene que la Decisión impugnada viola el principio de no discriminación, por cuanto la medida en cuestión es discriminatoria respecto de las empresas que no tienen su domicilio social ni sus principales centros de trabajo en España, que quedan excluidas de la ayuda, a pesar de que también a ellas se les puede atribuir una importancia sistémica y estratégica para la economía española, como es el caso de la demandante. Pues bien, para la demandante, tal diferencia de trato no es ni necesaria ni proporcionada al objetivo perseguido, en tanto en cuanto las empresas que no tienen su domicilio social ni sus principales centros de trabajo en España, pero que operan en este Estado miembro, atraviesan las mismas dificultades causadas por la pandemia de COVID-19, y su salida del mercado español entrañaría consecuencias sociales negativas y perturbaría gravemente la economía española, considerando además que una medida alternativa y no discriminatoria podría consistir en otorgar la ayuda en función de las cuotas de mercado de las empresas afectadas.

23 La Comisión, apoyada por el Reino de España y la República Francesa, rebate estas alegaciones de la demandante.

24 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

25 Según la jurisprudencia, del sistema general del Tratado se deduce que el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado. Por tanto, la Comisión no puede declarar compatible con el mercado interior una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, infringe otras disposiciones del Tratado. Del mismo modo, la Comisión no puede declarar compatible con el mercado interior una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, vulnera los principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de igualdad de trato (sentencias de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, apartados 50 y 51, y de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, EU:C:2020:742, apartado 44).

26 En el presente asunto, es preciso señalar que uno de los criterios para acceder al régimen de ayudas en cuestión, a saber, el relativo al domicilio social en España de los beneficiarios y a que sus principales centros de trabajo se sitúen en el territorio de este Estado miembro, produce como consecuencia un trato diferente de las empresas que tienen su domicilio social y sus principales centros de trabajo en España, que pueden acogerse a dicho régimen de ayudas si satisfacen los demás criterios de elegibilidad, respecto de las que tienen su domicilio social o sus principales centros de trabajo en otro Estado miembro, que no tienen derecho a esas ayudas.

27 Suponiendo que, como afirma la demandante, esa diferencia de trato pueda asimilarse a una discriminación, será preciso comprobar si tal diferencia de trato está justificada por un objetivo legítimo y si es necesaria, adecuada y proporcionada para alcanzarlo. De igual forma, dado que la demandante hace referencia al artículo 18 TFUE, párrafo primero, es oportuno notar que, según esta disposición, está prohibida toda discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados «sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos». Por tanto, se trata de comprobar si esa diferencia de trato está permitida a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), que es la base jurídica de la Decisión impugnada. Este examen implica, por una parte, que el objetivo del régimen de ayudas en cuestión cumpla los requisitos de esta última disposición y, por otra parte, que las modalidades de otorgamiento de la ayuda no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tal objetivo.

28 En primer lugar, en lo que respecta al objetivo del régimen de ayudas en cuestión, procede recordar que el Reino de España basó esta medida en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) (apartado 5 de la Decisión impugnada). Así pues, el régimen tiene por objeto poner remedio a la grave perturbación en la economía española a raíz de la pandemia de COVID-19, como resulta de los apartados 57 y 58 de la Decisión impugnada, lo cual se corresponde con uno de los supuestos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). El régimen de ayudas en cuestión garantiza que las empresas consideradas sistémicas o estratégicas para la economía española dispongan de una financiación externa suficiente que les permita restablecer su estructura de capital mientras persista la grave perturbación del funcionamiento de los mercados de crédito y de capitales por la pandemia de COVID-19.

29 Habida cuenta de que en la Decisión impugnada resultó acreditada de modo jurídicamente suficiente la existencia tanto de una grave perturbación en la economía española por la pandemia de COVID-19 como de importantes efectos negativos que esta ha causado en esa economía, procede considerar que el objetivo del régimen de ayudas en cuestión cumple los requisitos impuestos por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

30 Por añadidura, el criterio de la importancia estratégica y sistémica de los beneficiarios de la ayuda refleja claramente el objetivo de la ayuda en cuestión, a saber, poner remedio a una grave perturbación en la economía española en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

31 En segundo lugar, en lo que respecta al análisis de si las modalidades de otorgamiento de las ayudas no exceden de lo necesario para alcanzar el objetivo del régimen de ayudas en cuestión y cumplen los requisitos impuestos por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), ha de tenerse en cuenta lo siguiente.

32 Primeramente, por lo que se refiere al carácter adecuado y necesario del régimen de ayudas en cuestión, debe señalarse que, en este caso, el citado régimen se adoptó con arreglo, en particular, a la sección 3.11 del Marco Temporal, titulada «Medidas de recapitalización», cuyos puntos 44 y 45 tienen el siguiente tenor:

> «44 El presente Marco Temporal expone los criterios con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE, en virtud de los cuales los Estados miembros pueden aportar apoyo público en forma de instrumentos de capital y/o de instrumentos híbridos de capital a las empresas que atraviesan dificultades financieras debido a la pandemia de COVID-19. […] Su objetivo es garantizar que la perturbación de la economía no tenga como resultado la salida innecesaria del mercado de empresas que eran viables antes del brote de COVID-19. Por tanto, las recapitalizaciones no deben superar el mínimo necesario para garantizar la viabilidad del beneficiario, ni exceder del restablecimiento de la estructura de capital del beneficiario a la situación anterior al brote de COVID-19. Las grandes empresas deben informar de cómo apoya sus actividades la ayuda recibida, en consonancia con los objetivos de la UE y las obligaciones nacionales vinculadas a la transformación ecológica y digital, incluido el objetivo de la UE de neutralidad climática para 2050.
>
> 45 Al mismo tiempo, la Comisión subraya que solo debe contemplarse aportar apoyo público nacional en forma de instrumentos de capital y/o de instrumentos híbridos de capital como parte de regímenes, o en casos individuales específicos, si no puede encontrarse otra solución adecuada. Por otra parte, la emisión de tales instrumentos debe estar sujeta a condiciones estrictas, ya que falsean considerablemente la competencia entre empresas. Estas intervenciones deben, por tanto, estar supeditadas a unas condiciones claras respecto a la entrada, la remuneración y la salida del Estado del capital de las empresas afectadas, a unas disposiciones en materia de gobernanza y a la adopción de unas medidas adecuadas para limitar falseamientos de la competencia. En estas circunstancias, la Comisión señala que diseñar medidas nacionales de apoyo de forma que cumplan los objetivos estratégicos de la UE en relación con la transformación ecológica y digital de sus economías permitirá un crecimiento más sostenible a largo plazo y fomentará la transformación hacia el objetivo acordado por la UE de alcanzar la neutralidad climática para 2050.»

33 Por consiguiente, la intención del Reino de España, con la adopción del régimen de ayudas en cuestión, fue establecer medidas de recapitalización, con arreglo a la sección 3.11 del Marco Temporal, en forma de préstamos participativos, instrumentos híbridos de deuda u otros instrumentos convertibles en capital social («instrumentos híbridos de capital»), suscripciones de acciones («instrumentos de capital social»), préstamos subordinados o cualquier otro instrumento de capital (apartado 15 de la Decisión impugnada) a favor de determinadas empresas que atraviesen dificultades de carácter temporal derivadas de los efectos negativos de la pandemia de COVID-19.

34 La demandante sostiene, en esencia, que no es ni adecuado ni necesario conceder la ayuda únicamente a las empresas que tengan su domicilio social en España y sus principales centros de trabajo en este Estado miembro.

35 A este respecto, procede señalar, en primer término, que el régimen de ayudas en cuestión consiste en la concesión por el Estado español de recursos de capital o de instrumentos híbridos, mediante los cuales, en esencia, dicho Estado miembro entra temporalmente en el capital de las empresas afectadas, como se deduce del punto 45 del Marco Temporal. Dada la naturaleza de las medidas de recapitalización de que se trata, es legítimo que el Estado miembro que las establece trate de asegurarse de una presencia estable en su territorio de las empresas potencialmente beneficiarias de dicho régimen y de un nexo duradero entre estas y la economía nacional. En efecto, las autoridades de ese Estado miembro deben poder controlar, de manera continua y eficaz, el modo en que se utiliza la ayuda, así como el respeto de las disposiciones en materia de gobernanza y de todas las demás medidas impuestas para limitar los falseamientos de la competencia. Además, deben poder organizar y supervisar la ulterior salida del Estado español del capital de esas empresas de forma ordenada. Con tal fin, el Estado miembro en cuestión debe disponer de la facultad de intervenir, en caso necesario, para imponer el cumplimiento de las condiciones y de las obligaciones inherentes a la concesión de la financiación pública de que se trate.

36 De esta manera, el criterio de elegibilidad relativo a que los beneficiarios de la ayuda tengan su domicilio social en España y sus principales centros de trabajo en el territorio de este Estado miembro refleja la necesidad del Estado miembro que ha establecido la ayuda de asegurarse de que la presencia de aquellos es mínimamente estable y de que su implantación en la economía española es duradera. El referido criterio exige efectivamente no solo que el beneficiario tenga su domicilio social en territorio español, sino además que sus principales centros de trabajo se sitúen en ese territorio, lo que demuestra precisamente que el régimen de ayudas en cuestión tiene por objeto apoyar a las empresas que estén verdadera y permanentemente implantadas en la economía española, lo cual es coherente con el objetivo que persigue el expresado régimen de poner remedio a la grave perturbación causada a esta economía.

37 En cambio, es más improbable que exista tal nexo estable y duradero con la economía española, en principio, en el caso tanto de meros prestadores de servicios, cuya prestación puede, por definición, cesar en un plazo muy breve, si no de forma inmediata, como de empresas domiciliadas en España pero que tienen sus principales centros de trabajo fuera del territorio de este Estado, de modo que una eventual financiación pública en apoyo de sus actividades es menos apta para contribuir a poner remedio a la grave perturbación acaecida en la economía de dicho Estado miembro.

38 Seguidamente, debe señalarse que la necesidad de asegurarse de la existencia de un vínculo estable y duradero con la economía española de los beneficiarios de la ayuda en cuestión subyace al conjunto del régimen controvertido, como se desprende tanto de los otros criterios de elegibilidad como de las modalidades de concesión de la ayuda.

39 En efecto, no puede obviarse que la posibilidad de acogerse a la ayuda en cuestión está reservada a las empresas a las que se atribuye una importancia sistémica o estratégica para la economía española. Al definir así a los destinatarios del régimen de ayudas controvertido, el Reino de España optó por apoyar solamente a las empresas que desempeñan un papel esencial en su economía, teniendo en cuenta que, debido a su importancia sistémica y estratégica, sus dificultades repercutirían gravemente en el estado general de la economía española. Por ello, a las

empresas que no estén consideradas sistémicas o estratégicas para la economía española se les deniega la posibilidad de acceder a la ayuda en cuestión, aunque tengan su domicilio social y sus principales centros de trabajo en territorio español.

40 Otros criterios de elegibilidad reflejan igualmente la necesidad de que el Estado español se asegure de la existencia de un nexo duradero, es decir, a medio y largo plazo, entre los beneficiarios de la ayuda y su economía. De esta manera, el criterio relativo a la importancia sistémica y estratégica de los beneficiarios se refiere, en particular, a «su papel en la consecución de los objetivos de medio plazo en el ámbito de la transición ecológica, la digitalización, el aumento de la productividad y el capital humano». Otro criterio de elegibilidad exige que los beneficiarios demuestren su viabilidad a medio y largo plazo presentando un plan de viabilidad, en el que se indique la manera en que la empresa podrá superar la crisis, y describiendo la utilización proyectada de la ayuda pública [apartado 10, letra d), de la Decisión impugnada]. Asimismo, las empresas interesadas deben presentar una previsión de reembolso del apoyo estatal obtenido a través del Fondo y de las medidas que se adoptarán para el cumplimiento del plan previsto [apartado 10, letra e), de la Decisión impugnada]. Así pues, en estos criterios se plasma específicamente la necesidad, por un lado, de que el beneficiario de la ayuda esté integrado de forma duradera en la economía española y siga estándolo a medio y largo plazo, en aras de los objetivos de desarrollo antes mencionados, y, por otro lado, de que las autoridades españolas tengan la posibilidad de controlar el cumplimiento y la ejecución de los compromisos asumidos por dichas empresas.

41 El régimen de ayudas controvertido también conlleva una serie de restricciones *ex post* con las que se persigue limitar los falseamientos de la competencia y garantizar la correcta gobernanza de los beneficiarios, así como el modo en que se utiliza la ayuda (apartados 36 a 39 de la Decisión impugnada), e impone obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas a las autoridades nacionales sobre la utilización de la ayuda en cuestión (apartado 40 de la Decisión impugnada). Por citar un ejemplo, mientras no hayan reembolsado la ayuda obtenida, se prohíbe a los beneficiarios asumir riesgos excesivos o practicar una expansión comercial agresiva con cargo a la ayuda. Tampoco pueden anunciar con fines comerciales la inversión efectuada mediante el Fondo. Se prohíbe igualmente a los beneficiarios, mientras no hayan reembolsado al menos el 75 % de la ayuda, efectuar determinadas concentraciones o adquisiciones (apartados 78 a 81 de la Decisión impugnada). Además, hasta el reembolso íntegro de la ayuda, los beneficiarios no pueden distribuir dividendos (apartado 82 de la Decisión impugnada), y la remuneración de los miembros de sus órganos de administración no puede exceder de un máximo prefijado (apartado 83 de la Decisión impugnada). Por otra parte, si la participación en el capital social con cargo al Fondo, transcurridos seis años desde la aportación de capital, no se hubiera reducido por debajo del 15 % de los fondos propios del beneficiario, este deberá presentar un plan de reestructuración a las autoridades españolas, que lo someterán a la aprobación de la Comisión (apartado 89 de la Decisión impugnada). También se establecerá un mecanismo para evitar el riesgo de que el beneficiario recompre las participaciones del Estado, a través de terceros, a precios inferiores a los de la inversión nominal realizada por el Estado (apartados 35 y 74 de la Decisión impugnada). Estas restricciones *ex post* demuestran también la necesidad y la obligación de las autoridades españolas de llevar a cabo un control permanente de diferentes aspectos de las actividades de los beneficiarios. A tales efectos, deben estar facultadas para intervenir, en su caso, e imponer la observancia de tales restricciones.

42 Resulta, así pues, que, mediante la combinación de los criterios de elegibilidad y las restricciones *ex post* a que se ha hecho referencia en los apartados 34 a 40 de la presente sentencia, el Reino de España trató básicamente de asegurarse de que existiera un nexo duradero y recíproco entre los beneficiarios de la ayuda y la economía nacional, considerado desde una perspectiva de desarrollo económico a medio y largo plazo.

43 De esta manera, al reservar la posibilidad de acceder a la ayuda exclusivamente a las empresas a las que se atribuya una importancia sistémica o estratégica para la economía española, que tengan su domicilio social y sus principales centros de trabajo en España, por sus vínculos estables y recíprocos con la economía española, el régimen de ayudas controvertido es a la vez adecuado y necesario para alcanzar el objetivo de poner remedio a la grave perturbación acaecida en la economía de este Estado miembro.

44 En segundo término, por lo que respecta al carácter proporcionado del régimen de ayudas controvertido, la demandante sostiene, en esencia, que también se puede atribuir una importancia sistémica y estratégica para la economía española a una empresa aunque no esté domiciliada en España, de suerte que el objetivo perseguido por dicho régimen podría alcanzarse aplicando como criterio de elegibilidad no el del Estado miembro del domicilio social, sino otro criterio que tenga relación con las cuotas de mercado de las empresas interesadas.

45 A este respecto, si bien no se excluye que una empresa que no tiene su domicilio social ni sus principales centros de trabajo en España pueda revestir, con todo, en determinadas circunstancias particulares, una importancia sistémica o estratégica para la economía española, procede recordar que la concesión de fondos públicos en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), supone que la ayuda que aporta, pese a atravesar graves dificultades, el Estado miembro de que se trate podrá poner remedio a las perturbaciones de su economía, lo cual conlleva que se tenga en cuenta globalmente la situación de las empresas que pueden facilitar la recuperación económica general, y de ahí la indudable pertinencia del criterio de un nexo estable y duradero con la economía del referido Estado.

46 En efecto, por un lado, esa necesidad de una implantación estable y duradera de los beneficiarios de la ayuda en la economía española, subyacente al régimen de ayudas controvertido, sería inexistente o, cuando menos, se vería debilitada si el Reino de España hubiera adoptado otro criterio que permitiera la elegibilidad de empresas que operan en territorio español en tanto que meros prestadores de servicios, como es el caso de la demandante, teniendo en cuenta que una prestación de servicios, por definición, puede cesar en un plazo muy breve, si no de forma inmediata, como se ha señalado en el apartado 36 de la presente sentencia. De este modo, nada garantizaría al Reino de España que la aportación a su economía de las empresas que no tienen su domicilio social ni sus principales centros de trabajo en su territorio se mantendría tras la crisis, en el supuesto de que se les hubiera concedido la posibilidad de acceder a las medidas de recapitalización.

47 Por otro lado, el hecho de que la demandante sea la mayor compañía aérea que opera en España, con una cuota de mercado en este Estado miembro de cerca del 20 %, o incluso que su salida de dicho mercado entrañe consecuencias sociales negativas, no significa que la Comisión haya incurrido en error de apreciación al considerar que el régimen de ayudas controvertido era compatible con el mercado interior. En efecto, tal argumentación se basa en la situación específica de la demandante en el mercado del transporte aéreo de pasajeros en España, mientras que el régimen de ayudas controvertido persigue apoyar a toda la economía española, sin

distinción del sector económico de que se trate, de suerte que el Reino de España tuvo en cuenta el estado global de su economía y las perspectivas de desarrollo económico a medio y largo plazo, y no la situación específica de una empresa concreta.

48 Por lo tanto, al regular la posibilidad de acceder a un régimen de ayudas de alcance general y de carácter multisectorial, el Estado miembro en cuestión podía legítimamente basarse en criterios de elegibilidad dirigidos a identificar a las empresas que presentan una importancia sistémica o estratégica para su economía y a la vez un nexo duradero y estable con esta última.

49 En cuanto al régimen de ayudas alternativo propuesto por la demandante, basado en un criterio de elegibilidad que atiende a las cuotas de mercado de las empresas interesadas, procede recordar que, según la jurisprudencia, la Comisión no tiene que pronunciarse en abstracto sobre todas las medidas alternativas que pudieran contemplarse, ya que, si bien el Estado miembro interesado debe exponer de manera detallada las razones que tuvieron influjo en la adopción del régimen controvertido de ayudas, en particular en lo que respecta a los criterios de selección, no está obligado a demostrar de forma positiva que ninguna otra medida imaginable, por definición hipotética, permitiría garantizar mejor el objetivo perseguido. Si dicho Estado miembro no está sometido a ese deber, la demandante tampoco puede pedir al Tribunal que obligue a la Comisión a sustituir a las autoridades nacionales en esa tarea de prospección normativa para analizar cualquier medida alternativa que pudiera contemplarse (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 94 y jurisprudencia citada).

50 En cualquier caso, el criterio de elegibilidad propuesto por la demandante, basado en las cuotas de mercado de las empresas interesadas, no tiene suficientemente en cuenta los objetivos perseguidos por el régimen de ayudas controvertido, que pretende poner remedio a la grave perturbación acaecida en la economía española, considerada globalmente, con toda su diversidad y desde una perspectiva de desarrollo económico sostenible. A este respecto, es claro que el legislador español no quiso aplicar criterios de elegibilidad basados en el tamaño o en las cuotas de mercado de los beneficiarios, sino más bien en consideraciones de desarrollo económico a medio y largo plazo de la economía española, con criterios más cualitativos que cuantitativos.

51 Por consiguiente, en la Decisión impugnada, la Comisión aprobó un régimen de ayudas que tiene efectivamente por objeto poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro y que, dadas sus modalidades de otorgamiento, no excede de lo necesario para alcanzar su objetivo. En consecuencia, debe concluirse, a la luz de los principios recordados en el apartado 27 de la presente sentencia, que dicho régimen no viola el principio de no discriminación ni infringe el artículo 18 TFUE, párrafo primero, por el mero hecho de que favorezca a las empresas que tienen su domicilio social y sus principales centros de trabajo en España.

52 De cuanto antecede resulta que el objetivo del régimen de ayudas controvertido cumple los requisitos de la excepción establecida por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y las modalidades de otorgamiento de la ayuda no van más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo.

53 Por consiguiente, procede desestimar las dos primeras partes del primer motivo.

Sobre las dos últimas partes del primer motivo, basadas en la violación de los principios de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento

54 La demandante recuerda, por un lado, que son lícitas las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios si están justificadas por razones imperiosas de interés general, no son discriminatorias y son necesarias y proporcionadas al objetivo de interés general que persiguen, y, por otro lado, que estos requisitos son acumulativos y que basta con que uno solo de ellos no se cumpla para que una restricción resulte injustificada. Pues bien, para la demandante, en el caso de autos, el régimen de ayudas controvertido es, en primer término, discriminatorio, ya que trata a las empresas de manera diferente en función del Estado miembro en el que están domiciliadas. Seguidamente, no es proporcionado, ya que va más allá de lo necesario para alcanzar su objetivo, dado que este podría alcanzarse sin menoscabar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios si pudieran acogerse a él todas las empresas que operan en España, cualquiera que sea el Estado miembro en el que estén domiciliadas, teniendo en cuenta, por ejemplo, su respectiva cuota de mercado.

55 Por último, según la demandante, el objetivo de interés general de poner remedio a la grave perturbación acaecida en la economía española a causa de la pandemia de COVID-19 no hace necesario que se ayude únicamente a las empresas domiciliadas en España, puesto que algunas de las empresas que operan en este país en régimen de libre prestación de servicios, como ella, son igual de importantes para su economía. En cambio, a juicio de la demandante, ayudar únicamente a las empresas nacionales implica fragmentar el mercado interior y eliminar a los competidores de otros Estados miembros, debilita la competencia, agrava los daños causados por la pandemia de COVID-19, socava en última instancia la estructura del sector aéreo y restringe los derechos de los transportistas de la Unión de prestar libremente servicios de transporte aéreo en el mercado interior, con independencia del Estado miembro que haya expedido su licencia.

56 Con carácter preliminar, en la medida en que la demandante basa su argumentación en la existencia de una discriminación resultante del régimen de ayudas controvertido y en la falta de proporcionalidad de este, es preciso remitirse al examen de las dos primeras partes del primer motivo.

57 A continuación, procede recordar que, por un lado, las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento tienen por objetivo asegurar el disfrute del trato nacional en el Estado miembro de acogida (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, apartado 26 y jurisprudencia citada).

58 Por otro lado, la libre prestación de servicios se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la prestación de servicios puramente interna en un Estado miembro, con independencia de que exista una discriminación por razón de la nacionalidad o de la residencia (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de febrero de 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, apartado 25).

59 Si bien el régimen de ayudas controvertido no va dirigido específicamente al sector del transporte aéreo, procede señalar que la demandante denuncia una supuesta restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios principalmente en el sector del transporte aéreo. A este respecto, se ha de advertir que, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, la libre prestación de servicios en materia de transportes se rige por las disposiciones del título relativo a los transportes, a saber, el título VI del Tratado FUE. Así pues, en el Derecho primario, la libre prestación de servicios en materia de transportes se halla sometida a un régimen jurídico

particular (sentencia de 18 de marzo de 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, apartado 36). En consecuencia, el artículo 56 TFUE, que consagra la libre prestación de servicios, no se aplica como tal en el sector de la navegación aérea (sentencia de 25 de enero de 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, apartado 22).

60 Las medidas de liberalización de los servicios de transporte aéreo solo pueden adoptarse, pues, sobre la base del artículo 100 TFUE, apartado 2 (sentencia de 18 de marzo de 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, apartado 38). Pues bien, como recalca acertadamente la demandante, el legislador de la Unión adoptó el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO 2008, L 293, p. 3), sobre la base de esa disposición, que tiene precisamente la finalidad de definir las condiciones de aplicación, en el sector del transporte aéreo, del principio de libre prestación de servicios (véase, por analogía, la sentencia de 6 de febrero de 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, apartados 23 y 24).

61 Ahora bien, aunque es cierto que el ámbito del régimen de ayudas controvertido se ha perfilado de tal forma que la demandante queda privada del acceso a las medidas de recapitalización otorgadas por el Reino de España, también lo es que la demandante no ha demostrado de qué modo tal exclusión puede disuadirla de establecerse en España o de efectuar prestaciones de servicios desde España y con destino a este país. En particular, la demandante no ha llegado a identificar las razones de hecho o de Derecho que determinan, a su juicio, que el régimen de ayudas controvertido surta efectos restrictivos que van más allá de los que desencadenan la prohibición del artículo 107 TFUE, apartado 1, pero que, como se ha declarado en el marco de las dos primeras partes del primer motivo, son no obstante necesarios y proporcionados para poner remedio a la grave perturbación en la economía española causada por la pandemia de COVID-19, de conformidad con lo exigido por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

62 Por añadidura, en la Decisión impugnada, la Comisión verificó si la ejecución del régimen de ayudas controvertido era compatible con las libertades fundamentales de circulación y, en particular, con la libre circulación de capitales y la libertad de establecimiento. A este respecto, señaló que ninguno de los criterios de elegibilidad, y especialmente los relativos a la importancia sistémica o estratégica de los beneficiarios para la economía española y al hecho de que sus principales centros de trabajo deban situarse en España, puede interpretarse ni aplicarse como un requisito que supedita el disfrute de la ayuda al traslado a España de las actividades desarrolladas por los beneficiarios en otro Estado miembro (apartados 46, 59 y 60 de la Decisión impugnada). La demandante no ha refutado esta apreciación.

63 De cuanto antecede se deduce que no puede acogerse ninguna de las partes del primer motivo y que, por tanto, este ha de ser desestimado.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de ponderar los efectos positivos de la ayuda con sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de una competencia no falseada

64 En primer lugar, la demandante sostiene que la Comisión incumplió la obligación que le incumbe, al examinar la compatibilidad de una ayuda, de ponderar los efectos positivos que se esperan de esta en cuanto a la realización de los objetivos mencionados en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), con sus efectos negativos en lo que respecta al falseamiento de la competencia y a sus repercusiones en el comercio entre los Estados miembros, lo que, a su juicio, constituye un error manifiesto de apreciación de los hechos y, por tanto, motivo suficiente para anular la Decisión

impugnada. En segundo lugar, la demandante alega que el Marco Temporal vincula a la Comisión y constituye una segunda base jurídica distinta que impone a dicha institución la obligación de efectuar esa ponderación. En tercer lugar, en el supuesto de que el Marco Temporal se interprete en el sentido de que no establece tal obligación de ponderación, la demandante plantea una excepción de ilegalidad contra él con arreglo al artículo 277 TFUE, por entender que es contrario al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

65 La Comisión, apoyada por el Reino de España y la República Francesa, rebate estas alegaciones.

66 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), «podrán considerarse compatibles con el mercado interior […] las ayudas […] destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro». Del tenor de esta disposición se infiere que sus autores consideraron que iba en interés de toda la Unión que un Estado miembro concreto estuviera en condiciones de superar una crisis de calado, o incluso existencial, cuyas consecuencias no podían ser sino graves para la economía de todos o parte de los demás Estados miembros, y por consiguiente para la propia Unión. Esa interpretación gramatical de la literalidad del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), se confirma si se la compara con la letra c) del mismo apartado, que se refiere a «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común», ya que la redacción de esta última disposición incluye un requisito, el de demostrar que no existe alteración de las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común, que no figura en la letra b) (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, EU:C:2020:742, apartados 20 y 39).

67 Así pues, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), es decir, en este caso, que el Estado miembro de que se trate deba hacer frente de hecho a una grave perturbación en su economía y que las medidas de ayuda adoptadas para ponerle remedio sean, por un lado, necesarias para tal fin y, por otro, adecuadas y proporcionadas, se presumirá que dichas medidas se adoptan en interés de la Unión, de modo que esa disposición no obliga a la Comisión a ponderar los efectos positivos de la ayuda con sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios y el mantenimiento de una competencia no falseada, a diferencia de lo que preceptúa la letra c) del mismo apartado. En otras palabras, esa ponderación no tiene razón de ser en el contexto de la letra b), ya que se presume que su resultado será positivo. En efecto, que un Estado miembro logre poner remedio a una grave perturbación en su economía solo puede beneficiar a la Unión en general y al mercado interior en particular.

68 Por lo tanto, se impone observar que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no obliga a la Comisión a ponderar los efectos positivos de la ayuda con sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios y el mantenimiento de una competencia no falseada, a diferencia de lo que preceptúa la letra c) del mismo apartado, sino únicamente a comprobar si la ayuda en cuestión es necesaria, adecuada y proporcionada para poner remedio a la grave perturbación acaecida en la economía del Estado miembro afectado. En consecuencia, ha de desestimarse el argumento de la demandante de que la obligación de ponderar se deriva de la excepcionalidad de las ayudas compatibles, incluidas las que se declaran compatibles en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Por las mismas razones, la demandante no puede lícitamente ampararse en la sentencia de 19 de septiembre de 2018, HH Ferries y otros/Comisión (T-68/15, EU:T:2018:563), apartados 210 a 214, puesto que el Tribunal, en dicha resolución, no tuvo en cuenta las consecuencias de la diferente redacción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y el

artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), puesta de relieve por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión (C-594/18 P, EU:C:2020:742), apartados 20 y 39.

69 Tampoco puede acudir la demandante al Marco Temporal para invocar la obligatoriedad de efectuar una ponderación, alegando que este vincula a la Comisión y constituye una segunda base, diferenciada, de esa obligación de la Comisión, puesto que en él no figura tal obligación. Concretamente, la sección 1.2 del Marco Temporal, a la que remite la demandante, y que se refiere a la «necesidad de que haya una estrecha coordinación europea de las medidas nacionales de ayuda», solo incluye un punto, el 10, que no preceptúa nada al respecto. En cuanto al punto 16 *bis* del referido marco, que también ha sido evocado por la demandante, la ponderación mencionada en dicho punto concierne la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y no del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Por consiguiente, la demandante no puede ampararse en él.

70 Por lo tanto, en la medida en que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no exige tal ponderación, el Marco Temporal, que tampoco la impone, no lo contradice, por lo que la excepción de ilegalidad debe desestimarse igualmente.

71 En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado, en esencia, en la calificación errónea de la ayuda como régimen de ayudas

72 La demandante alega básicamente que la Comisión incurrió en error de Derecho al calificar la medida controvertida de régimen de ayudas. Afirma que los criterios de elegibilidad son vagos y abstractos, de suerte que las autoridades españolas encargadas de la posterior selección de los beneficiarios disponen de un amplio margen de apreciación. Sostiene que, además, la composición del Consejo Gestor demuestra que la selección de los beneficiarios es puramente política, ante la inexistencia de medios técnicos que permitan definir la calidad del beneficiario potencial de la ayuda. La demandante añade que, según la jurisprudencia del Tribunal General (sentencia de 14 de febrero de 2019, Bélgica y Magnetrol International/Comisión, T-131/16 y T-263/16, recurrida en casación, EU:T:2019:91), una medida se califica de régimen de ayudas cuando las autoridades nacionales encargadas de su aplicación no puedan disponer de un margen de apreciación en cuanto a la determinación de los elementos esenciales de la ayuda en cuestión y en cuanto a la oportunidad de su concesión, lo que, a su juicio, no sucede en el caso de autos.

73 La Comisión y el Reino de España rebaten las alegaciones de la demandante.

74 De la Decisión impugnada se infiere que la ayuda controvertida fue calificada de régimen de ayudas y no de ayuda individual (apartado 1 de la Decisión impugnada).

75 A tenor del artículo 1, letra d), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), constituye un régimen de ayudas «el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado».

76 En el presente asunto, consta que la ayuda controvertida no está vinculada a un proyecto específico y no se concede por un período indefinido o por un importe ilimitado en el sentido del segundo supuesto del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, de modo que dicho segundo supuesto carece en este caso de pertinencia.

77 En tales circunstancias, procede verificar si la ayuda controvertida constituye un régimen de ayudas en el sentido del primer supuesto mencionado en el artículo 1, letra d), del citado Reglamento.

78 Una jurisprudencia reiterada ha establecido que, en el caso específico de un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del régimen controvertido para apreciar, en la motivación de la decisión, si, en razón de las reglas fijadas en dicho régimen, este garantiza a sus beneficiarios una ventaja frente a sus competidores y puede beneficiar esencialmente a las empresas que participen en los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Así, en una decisión relativa a un régimen de esa índole, la Comisión no está obligada a efectuar un análisis de la ayuda concedida en cada caso individual sobre la base de este régimen. La situación individual de cada empresa solo debe comprobarse al proceder a la recuperación de las ayudas (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartado 63; de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 114; de 29 de julio de 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, apartado 27, y de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartado 65).

79 Por lo tanto, en el caso de tal régimen de ayudas, será preciso distinguir entre, por un lado, el establecimiento de ese régimen, y por otro, el otorgamiento de ayudas con arreglo a dicho régimen (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartado 22, y de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartado 66).

80 Además, la Abogada General Kokott ha señalado que el concepto de régimen definido en el artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589 debe interpretarse en sentido amplio. En su opinión, el efecto útil del control de las ayudas aboga en favor de tal interpretación amplia, teniendo en cuenta que el artículo 1, letra d), del citado Reglamento comprende un gran número de casos similares. La eficacia del trabajo de la Comisión se vería comprometida si los Estados miembros o las partes interesadas pudieran impedir el examen de un régimen de ayudas abstracto desplazándolo desde el ámbito legislativo al ámbito administrativo. La Abogada General ha observado que, en ese caso, la Comisión tendría que tratar individualmente cada una de las decisiones, aun cuando estas fueran similares (véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Bélgica y Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, puntos 64 y 65).

81 Hechas estas precisiones, procede comprobar si, conforme al tenor del artículo 1, letra d), primer supuesto, del Reglamento 2015/1589, en primer lugar, las disposiciones del Derecho español identificadas por la Comisión en la Decisión impugnada como base jurídica del régimen de ayudas controvertido permiten por sí solas, es decir, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, otorgar ayudas individuales a empresas que lo soliciten y si, en segundo lugar, dichas disposiciones definen de forma genérica y abstracta a los beneficiarios de la ayuda.

82 En primer lugar, se ha de señalar que, en el caso de autos, según el apartado 7 de la Decisión impugnada, la base jurídica de la medida controvertida es el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (en lo sucesivo, «RDL»), y el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establece el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas (en lo sucesivo, «ACM»).

83 A este respecto, el Tribunal constata que el RDL y el ACM constituyen actos de alcance general que regulan todas las características de la ayuda controvertida. Conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 78 de la presente sentencia, ello permite a la Comisión limitarse a estudiar, en la motivación de la Decisión impugnada, las características de esa medida, tal como se describen en los actos antes mencionados, y comprobar, sobre esta base, si dicha medida concede una ventaja a los beneficiarios respecto a sus competidores y puede beneficiar a empresas que participan en los intercambios entre los Estados miembros, sin que esté obligada a efectuar un análisis de la ayuda otorgada en cada caso individual sobre la base del referido régimen.

84 En efecto, el RDL y el ACM regulan la forma de la ayuda, su importe, el período en que es aplicable y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, así como los órganos encargados de su aplicación y el procedimiento que debe seguirse.

85 De esta manera, por lo que respecta a la forma de la ayuda, del epígrafe 3, apartados 1 y 3, del anexo II del ACM se desprende que la ayuda puede adoptar la forma de préstamos participativos, instrumentos híbridos de deuda u otros instrumentos convertibles en capital social («instrumentos híbridos de capital»), suscripciones de acciones («instrumentos de capital social»), suscripción de deuda subordinada u otro tipo de instrumentos de capital (apartado 15 de la Decisión impugnada). En cuanto a la dotación total de la ayuda, esta se fija, en virtud del artículo 2, apartado 3, del RDL, en 10 000 millones de euros, mientras que, en virtud del epígrafe 3 del anejo del ACM y del epígrafe 4, apartado 1, del anexo II del ACM, las ayudas de importe superior a 250 millones de euros deben ser objeto de notificación individualizada a la Comisión, como por otra parte exige el punto 51 del Marco Temporal (apartado 14 de la Decisión impugnada), y el importe mínimo de las ayudas individuales otorgadas con arreglo a este régimen se fija, en principio, en 25 millones de euros por beneficiario. Por lo que respecta al período en el que es aplicable la ayuda controvertida, la financiación del Fondo podrá otorgarse hasta el 30 de junio de 2021 como fecha límite, de conformidad con el anejo del ACM (apartado 10 de la Decisión impugnada). El epígrafe 2 del anexo II del ACM establece, además, una lista exhaustiva de trece criterios acumulativos de elegibilidad para poder resultar beneficiario de la ayuda. Asimismo, las disposiciones pertinentes del RDL y del ACM indican los órganos encargados de la aplicación de la ayuda y regulan el procedimiento que debe seguirse para otorgar las ayudas. En particular, el Fondo lo gestiona un consejo gestor, órgano colegiado interministerial regido por el presidente de la SEPI y compuesto además por representantes ministeriales de los ámbitos de Economía, Hacienda, Industria y Energía. La SEPI se encarga, entre otros extremos, de evaluar las solicitudes de ayuda, utilizar los fondos y registrar los valores adquiridos. El Consejo Gestor resuelve sobre las solicitudes de ayuda, así como sobre los términos de la financiación concedida, que se establecen en un acuerdo que debe suscribirse con el beneficiario. El Consejo Gestor deberá presentar dichos acuerdos a la aprobación del Consejo de Ministros (apartados 8 y 9 de la Decisión impugnada).

86 Por lo que toca, en segundo lugar, a la cuestión de si las disposiciones del RDL y del ACM permiten otorgar ayudas individuales, «sin necesidad de medidas de aplicación adicionales», en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, se ha de señalar que el criterio

relativo a la «necesidad de medidas de aplicación adicionales» alude a que solo se puedan otorgar ayudas individuales a través de otras medidas «adicionales», que se añadan a las disposiciones por las que se instauró la ayuda controvertida, completándolas o desarrollándolas con más detalle.

87 En el presente asunto, el Tribunal constata que el artículo 2, apartado 15, del RDL establece expresamente que el funcionamiento, movilización de recursos y liquidación del Fondo, así como los criterios de elegibilidad y procedimientos que deben seguirse, se determinarán en el ACM, «sin requerir ulterior desarrollo normativo». Como confirmó el Reino de España en la vista, sin que la demandante haya refutado tal extremo, no existe ningún otro acto, cualquiera que sea su naturaleza, que venga a añadirse a las disposiciones pertinentes del RDL y del ACM para completarlas o desarrollarlas con más detalle. Las ayudas individuales en cuestión se otorgan, pues, directamente sobre la base del RDL y del ACM, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales.

88 Por otra parte, es obligado resaltar que la mera circunstancia de que deba seguirse determinado procedimiento para otorgar las ayudas individuales, según el cual las empresas que deseen obtener esas ayudas deberán presentar la solicitud y los órganos encargados de la aplicación de la ayuda deberán examinarla y, en su caso, dar su conformidad, no implica que existan medidas de aplicación adicionales en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589.

89 La demandante tampoco identifica ninguna medida de aplicación adicional en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, que, a su juicio, complete o desarrolle con más detalle las disposiciones pertinentes del RDL y del ACM.

90 Por lo tanto, procede concluir que las disposiciones del Derecho español identificadas por la Comisión en la Decisión impugnada como base jurídica del régimen de ayudas controvertido permiten por sí solas, es decir, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, otorgar ayudas individuales a empresas que lo soliciten.

91 En segundo lugar, por lo que se refiere a la cuestión de si dichas disposiciones definen de forma genérica y abstracta a los beneficiarios de la ayuda, el Tribunal constata que no se designa nominalmente a los beneficiarios de la ayuda en cuestión, sino que estos se definen, en virtud del epígrafe 2 del anexo II del ACM, sobre la base de una lista exhaustiva de trece criterios acumulativos de aplicación general, algunos de los cuales se han resumido en el apartado 4 de la presente sentencia.

92 De ello se sigue que las disposiciones del ACM definen de forma genérica y abstracta a los beneficiarios de la ayuda, extremo que tampoco ha sido refutado por la demandante.

93 Por añadidura, sobre la cuestión de si, a su juicio, la ayuda en cuestión debería haber sido calificada de medida individual y no de régimen de ayudas, la demandante respondió en la vista que no era ni una ni otro, sino una especie de ayuda «*sui generis*» o «indefinible». No obstante, basta con señalar a este respecto que, si bien es cierto que el Reglamento 2015/1589 distingue entre los regímenes de ayudas y las ayudas individuales, no ha establecido, en cambio, ningún otro tipo de ayuda que no sea una de esas dos categorías de ayuda (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Francia e IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, puntos 79 y 80).

94 Por consiguiente, el Tribunal concluye que se cumplen los requisitos del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, de modo que la Comisión pudo calificar la ayuda controvertida como régimen de ayudas sin incurrir en error de Derecho.

95 Esta conclusión no resulta enervada por las demás alegaciones de la demandante.

96 En primer lugar, a la vista de los hechos, la argumentación de la demandante según la cual la composición del Consejo Gestor del Fondo revela que la selección de los beneficiarios es puramente política y que dicho consejo no dispone de medios técnicos que le permitan definir la calidad del beneficiario potencial de la ayuda no se sostiene. En efecto, del epígrafe 2 del anexo II del ACM en particular se deduce que, antes que nada, la SEPI examina y valora las solicitudes de ayuda y verifica, con ayuda de expertos independientes, la concurrencia de todos los criterios de elegibilidad, así como la validez y suficiencia de la información aportada por los solicitantes. Se trata, por tanto, de una valoración técnica de las solicitudes de ayuda, efectuada por la SEPI, que constituye una fase indispensable del procedimiento de concesión de las ayudas. Pues bien, la demandante prescinde de considerar esta fase del procedimiento. Por lo tanto, no puede afirmar válidamente que dicho procedimiento no se sirve de ningún medio técnico que permita definir la calidad del beneficiario potencial de la ayuda.

97 Además, el mero hecho de que el Consejo Gestor esté compuesto por representantes de diferentes ministerios encargados de adoptar decisiones en el ámbito de que se trate no obsta en modo alguno a la calificación de la medida controvertida como régimen de ayudas. Por un lado, es completamente normal que los miembros de ese consejo ocupen puestos en los citados ministerios, dadas las implicaciones presupuestarias de las medidas de ayuda para el Estado español y la grave perturbación en la economía española que se pretende remediar con la ayuda controvertida. Por otro lado, deducir que la concesión de las ayudas es fruto de una oportunidad política basándose únicamente de la composición del Consejo Gestor constituiría un razonamiento especulativo. En efecto, ningún dato de los que obran en poder del Tribunal sugiere que sea acertada tal conclusión. Al contrario, como señaló el Reino de España, las decisiones del Consejo Gestor y la aprobación posterior del Consejo de Ministros se basan en la valoración técnica de las solicitudes efectuada por la SEPI. Por otra parte, el Consejo Gestor puede también convocar a sus sesiones a los servicios técnicos de la SEPI que hayan intervenido en el análisis y valoración de las solicitudes, como se dispone en el epígrafe 8, apartado 3, del anexo III del ACM.

98 En cualquier caso, la demandante no aporta ninguna prueba concreta que demuestre que, a la hora de resolver sobre las solicitudes de ayuda, la decisión venga determinada por razones de oportunidad política.

99 En segundo lugar, según la demandante, los criterios de elegibilidad son vagos y abstractos, por lo que el Consejo Gestor dispone de un amplio margen de apreciación para aplicarlos.

100 En su demanda, la demandante no precisa a cuáles de los trece criterios de elegibilidad se está refiriendo con esta alegación. Sin embargo, la lectura global de su tercer motivo parece sugerir que se trata principalmente del criterio relativo a la importancia estratégica y sistémica del beneficiario de la ayuda, único criterio que se menciona expresamente en esta parte de la demanda, como confirmó la demandante en la vista.

101 A este respecto, cabe notar, en primer término, que es característico de un régimen de ayudas que los criterios de elegibilidad se formulen de forma genérica y abstracta, de modo que puedan aplicarse a un número indeterminado de beneficiarios. Esto resulta aún más evidente cuando se trata de una ayuda que, como la del caso de autos, va destinada al conjunto de la economía de un Estado miembro.

102 Seguidamente, el citado criterio enumera varios factores concretos que aportan cierta precisión a su contenido y sirven de guía para su aplicación, tales como, en particular, la pertenencia de la empresa solicitante a los sectores de la salud pública o de la seguridad pública, su papel en la consecución de los objetivos a medio plazo en el ámbito de la transición ecológica o de la digitalización, su carácter innovador o el carácter esencial de los servicios que presta.

103 Por último, la demandante no puede apoyarse tampoco en la sentencia de 14 de febrero de 2019, Bélgica y Magnetrol International/Comisión (T-131/16 y T-263/16, recurrida en casación, EU:T:2019:91), apartado 87. En efecto, por un lado, el asunto que dio lugar a esa sentencia se caracterizaba por que la mayoría de los elementos esenciales de la ayuda controvertida no dimanaban de los actos del Derecho belga en los que se basaba dicha medida. En tales circunstancias, el Tribunal General examinó si la Comisión había demostrado de modo jurídicamente suficiente que existiera un patrón de conducta sistemático por parte de la Administración belga que pudiera calificarse a su vez de régimen de ayudas. Pues bien, a diferencia de ese asunto, en este caso todas las características del régimen de ayudas controvertido dimanan de los actos en los que se basa el referido régimen (véanse los apartados 84 a 87 de la presente sentencia), el cual, además, no se basa en absoluto en un patrón de conducta sistemático por parte de la Administración, extremo que ni siquiera se ha planteado en el presente asunto.

104 Por otro lado, y en cualquier caso, el requisito deducido por el Tribunal General en el apartado 87 de la sentencia de 14 de febrero de 2019, Bélgica y Magnetrol International/Comisión (T-131/16 y T-263/16, recurrida en casación, EU:T:2019:91), al que hace referencia la demandante, según el cual, para que una ayuda sea calificada de régimen de ayudas, las autoridades encargadas de aplicar el expresado régimen no deben disponer de un margen de apreciación en cuanto a la determinación de los elementos esenciales de la ayuda en cuestión y a la oportunidad de su concesión, se cumple en el presente asunto.

105 A este respecto, debe señalarse que este requisito tiene por objeto, en realidad, asegurarse de que las disposiciones que instituyeron la ayuda en cuestión contengan todos los elementos pertinentes para apreciar la compatibilidad de esta con el mercado interior, de modo que se dispense a la Comisión de la necesidad de examinar la ayuda otorgada en cada caso individual, como establece la jurisprudencia citada en el apartado 78 de la presente sentencia. En efecto, si las autoridades nacionales dispusieran de un margen de apreciación que les permitiera determinar, modificar o añadir elementos esenciales de la ayuda en cuestión, o introducir excepciones al respecto, la Comisión no podría apreciar la compatibilidad de esta con el mercado interior sin examinar en cada caso individual los requisitos concretos para la concesión de la ayuda.

106 Sin embargo, no sucede así en el caso de autos. Como se ha señalado en el apartado 80 de la presente sentencia, el epígrafe 2 del anexo II del ACM contiene la lista exhaustiva de los criterios de elegibilidad que deben satisfacerse acumulativamente. En consecuencia, las autoridades encargadas de la ejecución de este régimen no pueden ni añadir otros criterios de elegibilidad ni establecer ninguna excepción a los criterios aplicables, ni siquiera modificar el contenido de estos. Están obligadas, pues, a otorgar la ayuda si se satisfacen todos los criterios y siempre que

no se haya agotado el presupuesto total de la medida, o bien a denegarla si no se cumple alguno de esos criterios. No disponen, por tanto, de ningún margen de apreciación al respecto, sino que actúan en el marco de una competencia reglada.

107 Es indudable que, al valorar algunos de los criterios de elegibilidad, como el relativo a la importancia estratégica o sistémica de la empresa de que se trate, las autoridades encargadas de ejecutar el régimen controvertido podrían verse obligadas a efectuar evaluaciones, a veces complejas, de múltiples factores pertinentes. No obstante, el hecho de tener que realizar tales evaluaciones no obsta, como tal, a que se califique la medida en cuestión como régimen de ayudas en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, habida cuenta, por un lado, de los criterios de elegibilidad expresamente enunciados en las disposiciones que instituyeron la ayuda, respecto de los que las autoridades nacionales no pueden introducir excepciones ni modificar su contenido, como tampoco pueden añadir criterios de elegibilidad nuevos, y, por otro lado, habida cuenta de que esos mismos criterios, algunos de los cuales se han expuesto en el apartado 4 de la presente sentencia, proporcionan a las autoridades nacionales orientaciones concretas respecto de las evaluaciones que deben realizar.

108 En su demanda, la demandante critica igualmente el apartado 21 de la Decisión impugnada, por entender que «la facultad del Consejo Gestor de decidir en cada caso sobre el alcance de las decisiones de la empresa que quedan sujetas a autorización previa, que deberán incluirse en el Acuerdo de Apoyo Financiero Público Temporal, tampoco sigue ningún criterio objetivo». Sin embargo, esta alegación se deriva de una lectura parcial de la Decisión impugnada. En efecto, en el apartado 20 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que, en caso de que adquiera acciones, el Estado gozará de derechos de veto sobre determinadas decisiones estratégicas de la empresa. Sin embargo, la Comisión subrayó que el ejercicio de esos derechos de veto se limita estrictamente al objetivo de restaurar la viabilidad del beneficiario y a cuestiones sujetas a autorización administrativa, como el despido de trabajadores, la elección de métodos de producción menos contaminantes o las soluciones de digitalización. No puede afirmarse, por tanto, que esa facultad del Consejo Gestor, «no sigue ningún criterio objetivo», como considera la demandante.

109 En la vista, la demandante añadió igualmente que las autoridades españolas disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la determinación del importe y de la forma de la ayuda. Sin embargo, esta alegación no fue invocada en la demanda y la demandante no ha aportado ninguna razón que justifique su presentación extemporánea. Tampoco cabe considerar que se trata de una ampliación del tercer motivo, en el marco del cual la demandante solo menciona el supuesto margen de apreciación de las autoridades españolas en cuanto a la selección de los beneficiarios y a la facultad del Consejo Gestor de decidir sobre el alcance de las decisiones de la empresa sujetas a autorización previa. En consecuencia, debe declararse inadmisible (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 95; de 16 de septiembre de 2020, BP/FRA, C-669/19 P, no publicada, EU:C:2020:713, apartado 15, y de 27 de septiembre de 2012, Ballast Nedam Infra/Comisión, T-362/06, EU:T:2012:492, apartado 137).

110 En tercer lugar, en su demanda, la demandante alega asimismo que «la Comisión renunció a su facultad de apreciación en el marco del control de las ayudas de Estado e incurrió en error de Derecho al permitir que España ejerciera una facultad discrecional en la selección de los beneficiarios del régimen de ayudas». Al preguntársele en la vista sobre el alcance exacto de esta alegación, por un lado, la demandante admitió que esta se solapaba con la relativa a la calificación de la medida controvertida como régimen de ayudas. Por otro lado, añadió que,

mediante dicha alegación, reprochaba a la Comisión haber incurrido en desviación de poder. No obstante, una eventual desviación de poder constituye un motivo distinto de Derecho, que no consta invocado en la demanda y que, por tanto, no puede plantearse por primera vez en la vista si no hay una causa que lo justifique. En consecuencia, tal motivo nuevo es extemporáneo e inadmisible, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 109 de la presente sentencia.

111 Habida cuenta de todas las consideraciones expuestas, procede desestimar por infundado el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en una vulneración de los derechos procedimentales de la demandante

112 El cuarto motivo, referido a la salvaguarda de los derechos procedimentales de la demandante por no haber incoado la Comisión un procedimiento de investigación formal pese a la supuesta existencia de serias dudas, es en realidad de carácter subsidiario, y fue aducido para el supuesto de que el Tribunal no examinara la apreciación de la ayuda en cuanto tal. En efecto, de una jurisprudencia reiterada se desprende que un motivo de estas características tiene por objeto lograr que se admita la legitimación de un interesado para presentar recurso en virtud del artículo 263 TFUE, cosa que de otro modo le estaría vedada (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 48, y de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 44). Pues bien, el Tribunal ha examinado los tres primeros motivos del recurso, que se refieren a la apreciación de la ayuda en cuanto tal, de suerte que tal motivo se ve privado de su finalidad declarada.

113 Por lo demás, es preciso señalar que este motivo carece de contenido autónomo. En efecto, en el contexto de tal motivo, la parte demandante puede invocar, a fin de salvaguardar los derechos procedimentales que le asisten en el procedimiento de investigación formal, únicamente 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 de examen preliminar de la medida notificada debería haber planteado dudas en cuanto a su compatibilidad 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, y de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 59), como el carácter insuficiente o incompleto del examen efectuado por la Comisión en el marco del procedimiento de examen preliminar o la existencia de denuncias de terceros. Pues bien, se ha de destacar que el cuarto motivo retoma de forma resumida las alegaciones formuladas en los motivos primero a tercero, sin poner de manifiesto ningún elemento concreto referido a eventuales dificultades graves.

114 Por tales razones, procede concluir que, dado que el Tribunal ha examinado dichos motivos en cuanto al fondo, no es necesario examinar la fundamentación en Derecho del cuarto motivo.

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

115 La demandante sostiene que la Comisión incumplió su obligación de motivación al no apreciar si la exclusión de las empresas no domiciliadas en España de la posibilidad de acceder a la ayuda era conforme con los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento.

116 La Comisión, apoyada por el Reino de España y por la República Francesa, solicita que se desestime el quinto motivo.

117 Procede recordar a este respecto que, aun cuando la motivación de los actos de la Unión, exigida por el artículo 296 TFUE, apartado 2, debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal ejercer su control, no se requiere, sin embargo, que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. Por otro lado, para apreciar si se ha cumplido la obligación de motivación es preciso tener en cuenta no solo el tenor del acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 75 y jurisprudencia citada).

118 En el presente asunto, por lo que se refiere a la naturaleza del acto en cuestión, la Decisión impugnada se adoptó tras concluir la fase de examen preliminar de las ayudas establecida por el artículo 108 TFUE, apartado 3, que solo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda de que se trate, sin que se incoe el procedimiento de investigación formal previsto en el apartado 2 de dicho artículo, el cual, a su vez, va destinado a permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos relativos a esa ayuda.

119 Pues bien, tal decisión, que se adopta en plazos breves, únicamente debe contener las razones por las que la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior (sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 65).

120 En cuanto al contexto en el que se enmarca la Decisión impugnada, este está caracterizado por la pandemia de COVID-19 y la extrema urgencia con que la Comisión, en primer término, adoptó el Marco Temporal para proporcionar a los Estados miembros y a las empresas afectadas por las consecuencias de la mencionada pandemia una serie de indicaciones; a continuación, examinó las medidas que le notificaron esos Estados, atendiendo especialmente al Marco Temporal, y, finalmente, adoptó las decisiones referidas a estas últimas, incluida la Decisión impugnada. A este respecto, de los apartados 1 a 6 de la presente sentencia se desprende que entre la notificación del régimen de ayudas controvertido y la adopción de la Decisión impugnada transcurrieron tan solo once días.

121 Pues bien, a pesar de su naturaleza y de las circunstancias excepcionales en las que se adoptó, debe señalarse que la Decisión impugnada, no obstante, contiene 92 apartados y permite comprender las razones de hecho y de Derecho por las que la Comisión decidió no plantear objeciones al régimen de ayudas controvertido. De esta manera, en la Decisión impugnada, la Comisión expuso —bien es verdad que, a veces, sucintamente, dada la urgencia— las razones por las que el régimen de ayudas controvertido cumplía los requisitos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

122 Por lo que respecta, en particular, a la motivación de la Decisión impugnada en cuanto a la exclusión de las empresas no domiciliadas en España de la posibilidad de acceder a la ayuda, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la obligación de motivación se limita, en principio, a los motivos por los cuales una determinada categoría de operadores se beneficia de una medida concreta, pero no requiere que se justifique la exclusión del resto de operadores que no se encuentran en una situación comparable. En efecto, dado que el número de categorías excluidas de una medida es potencialmente ilimitado, no se puede exigir a la Comisión que proporcione una motivación específica para cada una de ellas (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, apartado 81). En el presente asunto, al tratarse de un régimen de ayudas destinado a aplicarse a toda la economía de un Estado miembro, de suerte que el número de operadores excluidos de dicho régimen puede ser potencialmente ilimitado, la obligación de motivación que incumbe a la Comisión no llega al extremo de obligar a esta a examinar si todos o algunos de los operadores excluidos de ese modo se encuentran en una situación comparable a la de los beneficiarios de la ayuda y justificar, en su caso, la exclusión de todos esos operadores de la posibilidad de acceder a la ayuda.

123 En cualquier caso, además, teniendo en cuenta que la Decisión impugnada expone, por un lado, las características del régimen de ayudas, incluidos los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, y por otro —bien es verdad que, a veces, sucintamente—, las razones por las que la Comisión consideró que dicho régimen no conculcaba las libertades fundamentales de circulación (véanse, en particular, los apartados 46, 59 y 60 de la Decisión impugnada), la referida Decisión permite a la demandante ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva, como se deduce de su primer motivo, que demuestra que pudo comprender el alcance de la Decisión impugnada a ese respecto, y al Tribunal ejercer su control.

124 En consecuencia, debe desestimarse el quinto motivo.

125 Por cuanto antecede, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

126 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 demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a las pretensiones de esta.

127 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de España y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

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

3) El Reino de España y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

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

Firmas