Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 16 de marzo de 2023 [1]

Asunto C-209/21 P

Ryanair DAC
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Suecia — COVID-19 — Garantías de préstamo al objeto de apoyar a las compañías aéreas — Decisión de la Comisión Europea de no plantear objeciones»

1. El recurso de casación objeto del presente procedimiento se enmarca en el contexto de un abundante contencioso pendiente ante el Tribunal de Justicia en el cual Ryanair impugna las sentencias mediante las cuales el Tribunal General ha desestimado los recursos que dicha empresa ha interpuesto contra las decisiones con las cuales la Comisión Europea ha autorizado las medidas de ayuda adoptadas por diversos Estados miembros a raíz de la pandemia de COVID-19 en favor de compañías aéreas que operan en su territorio, en forma de ayudas individuales o de regímenes de ayuda, basadas, según los casos, en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), o en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). [2] En el presente asunto, Ryanair DAC (en lo sucesivo, «Ryanair» o «recurrente») solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión [3] (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

I. Hechos, procedimiento ante el Tribunal General, sentencia recurrida, procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

2. Los hechos en los que se fundamenta el recurso ante el Tribunal General se describen, tal como se indica a continuación, en los apartados 1 a 3 de la sentencia recurrida y pueden resumirse del siguiente modo.

3. El 3 de abril de 2020, el Reino de Suecia notificó a la Comisión una medida de ayuda en forma de un sistema de garantías de préstamo para determinadas compañías aéreas (en lo sucesivo, «régimen de ayudas en cuestión»), que tenía por objeto velar por que las compañías aéreas titulares de una licencia otorgada por dicho Estado miembro, las cuales son importantes para su conectividad, dispusieran de suficiente liquidez para evitar que las perturbaciones causadas por la

[1] Lengua original: italiano.

[2] Para una descripción del contexto en el que se enmarca el recurso de casación objeto de las presentes conclusiones, me remito al punto 1 de mis conclusiones presentadas en el asunto Ryanair/Comisión (C-320/21, EU:C:2023:54).

[3] T-238/20, EU:T:2021:91.

pandemia de COVID-19 pusieran en peligro su viabilidad y para salvaguardar la continuidad de la actividad económica durante la crisis actual y después de ella. El régimen de ayudas en cuestión iba a beneficiar a todas las compañías aéreas que a 1 de enero de 2020 fueran titulares de una licencia sueca para realizar actividades comerciales de aviación con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad,[4] con la excepción de las compañías aéreas cuya actividad principal fuera la explotación de servicios discrecionales de transporte aéreo de pasajeros. El importe máximo de los préstamos garantizados en virtud de dicho régimen iba a ser de 5 000 millones de coronas suecas (SEK) y la garantía iba a recaer sobre créditos para inversión y créditos de capital circulante, a concederse como máximo hasta el 31 de diciembre de 2020 y a tener una duración máxima de seis años. El 11 de abril de 2020, la Comisión adoptó la Decisión C(2020) 2366 final, sobre la ayuda de Estado SA.56812 (2020/N) — Suecia — COVID-19: sistema de garantías de préstamo en favor de las compañías aéreas (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en virtud de la cual, tras concluir que la medida en cuestión era una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, evaluó su compatibilidad con el mercado interior a la luz de su Comunicación de 19 de marzo de 2020, «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19»,[5] modificada el 3 de abril de 2020[6] (en lo sucesivo, «Marco Temporal»). La Comisión concluyó que el régimen de ayudas en cuestión cumplía todos los requisitos pertinentes que se mencionan en la sección 3.2 del Marco Temporal, titulada «Ayudas en forma de garantías de préstamos», y que era compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Por consiguiente, no planteó ninguna objeción al respecto.

4. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 1 de mayo de 2020, Ryanair interpuso recurso contra la Decisión controvertida. Se autorizó la intervención de la República Francesa y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Ryanair formuló cuatro motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basaba en esencia en la violación de los principios de no discriminación por razón de nacionalidad y de libre prestación de servicios; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de ponderar los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos que tenga para las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de la libre competencia; el tercer motivo se basaba, en esencia, en la vulneración de los derechos procedimentales que se derivan del artículo 108 TFUE, apartado 2, y el cuarto, en el incumplimiento de la obligación de motivación. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó todos los motivos invocados por Ryanair y el recurso en su totalidad, condenó a Ryanair a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión y declaró que la República Francesa y el Reino de Suecia debían cargar con sus propias costas.

5. Mediante escrito presentado ante la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de abril de 2021, Ryanair interpuso el recurso de casación objeto de las presentes conclusiones. El 19 de octubre de 2022 se celebró una vista, común con la del asunto C-210/21 P, Ryanair/Comisión, relativo a una ayuda de Estado en forma de moratoria en el pago de las tasas de aviación civil y de la tasa de solidaridad sobre los billetes de avión adeudadas mensualmente durante el período comprendido entre marzo y diciembre de 2020, concedida por Francia a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación en ese Estado miembro, en la que Ryanair, la Comisión, el Reino de Suecia y la República Francesa presentaron sus alegatos.

4 DO 2008, L 293, p. 3.

5 DO 2020, C 91 I, p. 1.

6 DO 2020, C 112 I, p. 1.

6. Ryanair solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que anule la sentencia recurrida, que anule la Decisión controvertida y que condene en costas a la Comisión, y, con carácter subsidiario, que anule la sentencia recurrida, que devuelva el asunto al Tribunal General para que lo examine de nuevo y que reserve su decisión sobre las costas en primera instancia y en casación. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y que condene en costas a la recurrente. El Reino de Suecia y la República Francesa solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.

II. Sobre el recurso de casación

7. En apoyo de su recurso de casación, Ryanair invoca cinco motivos basados, el primero de ellos, en la violación del principio de no discriminación; el segundo, en un error de Derecho y en una desnaturalización de los hechos en relación con la alegación de la recurrente sobre la vulneración de la libre prestación de servicios; el tercero, en el error de Derecho cometido por el Tribunal General al negar la existencia de la obligación de la Comisión de ponderar los efectos positivos y negativos de la ayuda; el cuarto, en un error de Derecho y en una desnaturalización de los hechos en relación con la apreciación de la existencia de falta de motivación de la Decisión controvertida y, el quinto, en que el Tribunal General no declaró la existencia de la obligación de la Comisión de incoar un procedimiento de investigación formal con respecto al régimen en cuestión.

8. Según lo solicitado por el Tribunal de Justicia, en estas conclusiones solo se abordarán los tres primeros motivos de casación.

A. Sobre el primer motivo de casación

9. Mediante su primer motivo de casación, dirigido contra los apartados 25 a 57 de la sentencia recurrida, Ryanair aduce que el Tribunal General ha infringido el Derecho de la Unión en lo que respecta a la determinación de la existencia de una discriminación por razón de la nacionalidad en el régimen de ayudas en cuestión que carece de una justificación admisible. Este motivo de casación consta de cinco imputaciones.

10. En los fundamentos de la sentencia recurrida objeto de estas imputaciones, el Tribunal General observó, en primer lugar, que «uno de los criterios para optar [al régimen de ayudas en cuestión], la titularidad de una licencia sueca, da lugar a un trato diferente a las compañías aéreas que tienen su centro de actividad principal en Suecia, las cuales pueden disfrutar de préstamos garantizados por el Estado, y a las que lo tienen en otro Estado miembro y operan dentro de Suecia, hacia Suecia y desde Suecia al amparo de la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, las cuales no tienen derecho a esos préstamos» (apartado 30 de la sentencia recurrida). A continuación afirmó que, aun suponiendo que, a efectos del artículo 18 TFUE, párrafo primero, esa diferencia en el trato pudiera asimilarse a una discriminación, era de destacar que, según dicha disposición, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados, «sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos», y que, por tanto, era necesario comprobar si esa diferencia de trato estaba permitida a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), que es el fundamento jurídico de la Decisión controvertida. Según el Tribunal General, ese análisis presuponía, por un lado, que el objetivo del régimen de ayudas en cuestión cumpliese los requisitos de la última disposición citada y, por otro, que las modalidades de concesión de la ayuda no fueran más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo (apartado 31 de la sentencia recurrida). Por consiguiente, definió, en primer lugar, el objetivo del régimen de ayudas en cuestión (apartados 32 y 33 de la sentencia recurrida) y, a

continuación, examinó si las modalidades de concesión de la ayuda excedían de lo necesario para alcanzar el objetivo del régimen de ayudas en cuestión y si cumplían los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) (apartados 34 a 56 de la sentencia recurrida); respondió negativamente a la primera cuestión prejudicial y afirmativamente a la segunda (apartado 57 de la sentencia recurrida).

1. Sobre la primera imputación

11. Mediante la primera imputación de su primer motivo de casación, Ryanair aduce que el Tribunal General ha violado el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, dado que, a pesar de haber apreciado, por un lado, la existencia de una diferencia de trato entre las compañías aéreas que tenían su centro de actividad principal en Suecia y las que lo tenían en otro Estado miembro y de haber admitido, por otro lado, que esa diferencia de trato podría constituir una discriminación, llegó a la conclusión de que esa discriminación debía examinarse exclusivamente a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Según la recurrente, tal conclusión adolece de cuatro errores de Derecho diferentes.

12. En primer término, Ryanair sostiene que reservar la posibilidad de optar al régimen de ayudas en cuestión exclusivamente a las compañías aéreas que son titulares de una licencia de explotación expedida por Suecia constituye una discriminación directa por razón de la nacionalidad de conformidad con la sentencia de 18 de marzo de 2014, International Jet Management,[7] que el Tribunal General ignoró deliberadamente. En segundo término, Ryanair arguye que, en contra de lo que el Tribunal General afirmó en el apartado 31 de la sentencia recurrida, el artículo 107 TFUE no constituye una «disposición particular» en el sentido del artículo 18 TFUE, párrafo primero, toda vez que no establece normas específicas de no discriminación. En tercer término, aduce que una discriminación directa por razón de la nacionalidad como la que introduce la medida en cuestión solo puede estar justificada por los motivos de excepción expresamente previstos por el Tratado y, por lo tanto, al tratarse de una medida que repercute sobre la libre prestación de servicios, por razones de orden público y de seguridad y salud públicas, enunciadas de forma taxativa en el artículo 52 TFUE, al que remite el artículo 62 TFUE. Las justificaciones invocadas por la Comisión en la Decisión controvertida, relativas a la necesidad de preservar la conectividad de Suecia, no están cubiertas, en opinión de Ryanair, por esas excepciones. En cuarto término, Ryanair alega que, aun cuando la libre prestación de servicios no fuera aplicable en el presente asunto, el Tribunal General en cualquier caso no apreció si, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la sentencia International Jet Management, la diferencia de trato que introduce el régimen de ayudas en cuestión está justificada sobre la base de «consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas».

13. Procede recordar que el principio general de no discriminación prohíbe, por un lado, que se traten de manera diferente situaciones que son comparables y, por otro lado, que situaciones diferentes sean tratadas de manera idéntica, salvo que dicho trato esté justificado objetivamente.[8]

14. El artículo 18 TFUE, párrafo primero, dispone que, «en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad». Según reiterada jurisprudencia, esa disposición solo está destinada a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que los Tratados no prevean normas específicas que prohíban la

7 C-628/11, en lo sucesivo, «sentencia International Jet Management», EU:C:2014:171, apartado 68.

8 Véase la sentencia de 27 de octubre de 2022, ADPA y Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837), apartado 41.

discriminación.[9] Según el Tribunal de Justicia, esas normas son, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros que confieren los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE,[10] las disposiciones en materia de libre circulación de mercancías (artículos 30 TFUE, 34 TFUE y 110 TFUE),[11] de libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE),[12] de libertad de establecimiento (artículo 49 TFUE),[13] de libre prestación de servicios (artículos 56 TFUE a 62 TFUE)[14] y de libre circulación de capitales (artículos 63 TFUE y 65 TFUE).[15] La aplicación del artículo 18 TFUE, párrafo primero, está, por lo tanto, supeditada a la condición de que no se aplique ninguna norma específica de los Tratados dirigida a prohibir una discriminación por razón de la nacionalidad a la situación en la que se haya producido la discriminación invocada.[16]

15. Como ya he tenido la ocasión de exponer en mis conclusiones presentadas en el asunto Ryanair/Comisión,[17] aunque la prohibición de ayudas que figura en el artículo 107 TFUE, apartado 1, tiene por finalidad garantizar que la competencia en el mercado interior no se vea falseada por la actuación de los Estados miembros, tendencialmente encaminada a favorecer a empresas nacionales, me resulta difícil reconocer que esa disposición tenga naturaleza de norma dirigida a aplicar la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad en línea con las disposiciones del Tratado FUE relativas a las cuatro libertades. En efecto, como ya declaré en esas conclusiones, aunque el principio de no discriminación consagrado en el artículo 18 TFUE, párrafo primero, y la normativa sobre ayudas de Estado presentan una cierta afinidad en cuanto a sus objetivos, a saber, la protección de la competencia y de las libertades europeas, esa normativa constituye, no obstante, un instrumento de control de la discriminación, pero no contiene ella misma una norma de no discriminación. A pesar de todo, como aduce la Comisión, los apartados 2 y 3 del artículo 107 TFUE, en la medida en que contemplan, en ciertas condiciones, la compatibilidad de determinadas ayudas con el mercado interior, admiten algunas diferencias de trato cuando esto sea necesario y proporcionado para lograr los objetivos que establecen esas disposiciones, y entran, pues, en juego, a efectos de la aplicación del principio de no discriminación, como «disposiciones particulares» de los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

16. Desde mi punto de vista, procede, pues, desestimar la segunda alegación formulada por Ryanair en el contexto de la imputación analizada.

17. Mediante las alegaciones primera y cuarta, Ryanair aduce, remitiéndose a la sentencia International Jet Management, que el criterio de selección de los beneficiarios del régimen de ayudas en cuestión es discriminatorio y no está justificado por «consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad», en el sentido de esa sentencia.

9 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2022, Contship Italia (C-433/21 y C-434/21, EU:C:2022:760), apartado 29 y jurisprudencia citada.

10 Véase la sentencia de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602), apartado 65.

11 Véase la sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania (C-591/17, EU:C:2019:504), apartado 40.

12 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794), apartado 78.

13 Véase la sentencia de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140), apartado 55.

14 Véase la sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania (C-591/17, EU:C:2019:504), apartado 40 y jurisprudencia citada.

15 Véase la sentencia de 18 de marzo de 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Impuesto sobre las plusvalías inmobiliarias) (C-388/19, EU:C:2021:212), apartado 21.

16 Véase la sentencia de 11 de junio de 2020, TÜV Rheinland LGA Products y Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453), apartados 31 y 33 y jurisprudencia citada.

17 Véanse, en el mismo sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Ryanair/Comisión (C-320/21 P, EU:C:2023:54), puntos 63 a 66.

18. A este respecto, conviene recordar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que las decisiones adoptadas por la Comisión en el contexto del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no deben nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado y que, en consecuencia, una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus condiciones de aplicación, infringe otras disposiciones del Tratado o vulnera principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de igualdad de trato, no puede ser declarada compatible con el mercado interior por la Comisión.[18] Según el Tribunal de Justicia, ese límite se deduce del sistema general del Tratado, en cuyo ámbito las normas en materia de ayudas no constituyen un «sistema cerrado».

19. En contra de lo que sostiene la Comisión en sus observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia, esa jurisprudencia no excluye de la obligación de respetar las disposiciones del Tratado sobre igualdad de trato y sobre las libertades de circulación las reglas mediante las cuales los Estados miembros definen el círculo de los beneficiarios de un régimen de ayudas. En mi opinión, esa exclusión no resulta ni de la referencia genérica que se efectúa en la jurisprudencia antes citada a las «modalidades» de la ayuda ni de la sentencia de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi,[19] en la que se apoya la Comisión en sus observaciones relativas al segundo motivo de casación, a cuyo análisis me remito.

20. Ello no quita para que la jurisprudencia citada en el punto 18 de las presentes conclusiones deba conciliarse en cualquier caso con el hecho de que, en el sistema del Tratado FUE, la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior debe lograrse desde la perspectiva de las disposiciones del artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, que, como ya se ha indicado antes, permiten diferencias de trato cuando sean necesarias y proporcionadas para la consecución de los fines que persigue el Tratado y que constituyen, en el sentido indicado en el punto 15 de las presentes conclusiones, «disposiciones particulares» con arreglo al tenor del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

21. Las alegaciones de la recurrente basadas en la sentencia International Jet Management deben analizarse a la luz de esos principios. Ha de recordarse que, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 18 TFUE se oponía a la normativa de un Estado miembro que exigía a una compañía aérea titular de una licencia de explotación expedida por otro Estado miembro que obtuviese una autorización de entrada en su espacio aéreo para realizar vuelos procedentes de terceros países, si bien no se exigía tal autorización a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación expedida por el primer Estado miembro. Tras precisar que las normas de igualdad de trato entre los nacionales y los no nacionales no solo prohíben las discriminaciones patentes por razón de la nacionalidad, o del domicilio social por lo que se refiere a las sociedades, sino también cualquier forma encubierta de discriminación que, aplicando otros criterios de distinción, produzca, de hecho, el mismo resultado, el Tribunal de Justicia afirmó en esa sentencia que la normativa nacional controvertida, que se basaba en el Estado de expedición de la licencia de explotación, introducía un criterio de distinción que conducía de hecho al mismo resultado que un criterio basado en la nacionalidad, en la medida en que, con arreglo al artículo 4, letra a), del Reglamento n.º 1008/2008, la licencia de explotación es expedida por la autoridad competente del Estado miembro en el que la compañía aérea tenga su centro de actividad principal en el sentido del artículo 2, apartado 26, del mismo Reglamento.[20] En el

[18] Véanse las sentencias de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros (C-284/21 P, EU:C:2023:58), apartado 96, y de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión (C-594/18 P, en lo sucesivo, «sentencia Austria/Comisión», EU:C:2020:742), apartado 44 y jurisprudencia citada.

[19] 74/76, en lo sucesivo, «sentencia Iannelli & Volpi», EU:C:1977:51.

[20] Véase la sentencia International Jet Management, apartados 64 a 66.

apartado 68 de esa sentencia, en el que se apoya la alegación de Ryanair, el Tribunal de Justicia afirmó que «tal diferencia de trato solo resulta justificable si se basa en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional».

22. Ha de señalarse en primer lugar que, dado que ser titular de una licencia de explotación expedida en Suecia es uno de los requisitos para poder optar al régimen de ayudas en cuestión, Ryanair no anda descaminada cuando considera, remitiéndose a la sentencia International Jet Management, que el círculo de los beneficiarios de ese régimen está definido, entre otras cosas, en función de un «criterio de distinción que conduce de hecho al mismo resultado que un criterio basado en la nacionalidad». [21] Sin embargo, las analogías entre el presente asunto y el que dio lugar a esa sentencia —y, por lo tanto, la posibilidad de extrapolar a este asunto los principios establecidos en ella— se circunscriben, en mi opinión, a esa apreciación.

23. En efecto, la normativa en materia de ayudas de Estado presenta particularidades propias, no solo de procedimiento, que hay que tener en cuenta para aplicar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. En particular, en función de la naturaleza de la medida en cuestión y del objetivo que esta persiga, la exigencia de un vínculo con el territorio nacional para poder optar a la ayuda puede ser a la vez necesaria y proporcionada, de manera que un criterio de distinción como el empleado para definir el círculo de beneficiarios del régimen de ayudas en cuestión basado, en esencia, en el domicilio social de la empresa [22] puede estar justificado y no ser discriminatorio en función de cada caso. [23]

24. Por lo tanto, el Tribunal General actuó acertadamente al considerar, en el apartado 31 de la sentencia recurrida, que únicamente podía existir una discriminación si y en la medida en que el requisito de la licencia expedida por Suecia no fuera adecuado y proporcionado al objetivo perseguido por el régimen de ayudas en cuestión, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). [24]

25. En todo caso, aun considerando que la sentencia International Jet Management resulta pertinente a efectos de la aplicación del principio general de no discriminación en el ámbito de las ayudas de Estado, estimo que las consideraciones relativas a la exigencia de mantener la conectividad de Suecia en general y la conectividad interna dentro del territorio sueco en particular, incluida la continuidad de los servicios de transporte aéreo esenciales, vinculados asimismo a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 —exigencia que, como se verá a continuación, constituye el objetivo fundamental perseguido por el legislador sueco al instaurar el régimen de ayudas en cuestión—, pueden constituir «consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas» [25] de carácter no puramente económico [26] en el sentido de esa sentencia. En este contexto, el juicio de proporcionalidad sigue siendo en todo caso la piedra angular de la apreciación de la existencia de una discriminación prohibida por el artículo 18 TFUE, párrafo primero. De hecho, el apartado 68 de la sentencia International Jet Management precisa que las consideraciones invocadas por el

21 Véase la sentencia International Jet Management, apartado 65.

22 Véase la sentencia International Jet Management, apartado 66.

23 Así se desprende, en esencia, de la sentencia de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-351/98, EU:C:2002:530), apartado 57.

24 En realidad, el razonamiento adoptado por el Tribunal General en el apartado 31 de la sentencia recurrida es parcialmente distinto al propuesto. En esencia, dicho órgano jurisdiccional estimó que, si se considerase que la diferencia de trato que introduce el régimen de ayudas en cuestión constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, debería comprobarse en todo caso si esa discriminación está permitida en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

25 Véase la sentencia International Jet Management, apartado 68.

26 Véase, en este sentido, la sentencia International Jet Management, apartado 70.

Estado miembro afectado para justificar una diferencia de trato basada en la nacionalidad —que, en el presente asunto, procede destacarlo, en contra de lo que ocurría en la sentencia International Jet Management, no favorece a todas las compañías aéreas titulares de una licencia expedida por Suecia, sino únicamente a aquellas de ellas que cumplen criterios adicionales específicos— deben ser «proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional».

26. De todo lo anterior resulta que las alegaciones primera y cuarta formuladas por Ryanair en su primera imputación de su primer motivo de casación también son infundadas. En cuanto a la tercera alegación, dado que se solapa, en esencia, con las formuladas en el contexto del cuarto motivo de casación, me remito al examen de ese motivo.

27. A la luz de todas las consideraciones que preceden, debe desestimarse por infundada, en mi opinión, la primera imputación del primer motivo de casación, en la parte examinada hasta este punto.

2. Sobre la segunda imputación

28. Mediante la segunda imputación de su primer motivo de casación, Ryanair sostiene que el apartado 32 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General afirmó que el régimen de ayudas en cuestión tiene por objeto «poner remedio a la grave perturbación de la economía sueca que causa la pandemia de COVID-19 […] en garantía de la conectividad en Suecia», adolece de un error de Derecho y de una desnaturalización de los hechos. En efecto, según la recurrente, de la Decisión controvertida se desprende claramente que el auténtico objetivo de ese régimen es garantizar suficiente liquidez a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación expedida en Suecia, seleccionadas sobre la base de un criterio discriminatorio basado en la nacionalidad.

29. Desde mi punto de vista, procede rechazar esta imputación. En efecto, creo que el Tribunal General identificó correctamente el objetivo principal del régimen de ayudas en cuestión como la exigencia de garantizar la conectividad interna y externa de Suecia y que en el apartado 33 de la sentencia recurrida concluyó, sin cometer los errores que le imputa la recurrente, que ese objetivo era conforme con la finalidad perseguida por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), de permitir a los Estados miembros poner remedio a una perturbación grave de su economía. El objetivo de garantizar los servicios aéreos prestados en el territorio sueco figura claramente tanto en el considerando 8 de la Decisión controvertida, en el que se describe el régimen de ayudas en cuestión, como en el considerando 43 de esa misma Decisión, en el que la Comisión valora la pertinencia de ese objetivo y las modalidades de su consecución a efectos de la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). De esos considerandos, mencionados por el Tribunal General en el apartado 32 de la sentencia recurrida, resulta claramente que la selección de los beneficiarios del régimen sobre la base del criterio de ser titular de una licencia de explotación expedida en Suecia sirve para perseguir ese objetivo y constituye un instrumento para lograrlo, al igual que el requisito de realizar vuelos con salida y llegada en el territorio sueco o dentro de este, excluidos los vuelos chárter, y no un objetivo en sí, como aduce la recurrente.

30. Esa conclusión no queda en entredicho ni por el trato particular que las autoridades suecas han dispensado a SAS AB,[27] que es una de las compañías aéreas que más contribuye a la conectividad de Suecia, ni por la circunstancia de que las compañías aéreas que pueden optar al

[27] Como subraya Ryanair, en la nota a pie de página 10 de la Decisión controvertida se indica que se había reservado un importe máximo de 1 500 millones de SEK a SAS.

régimen de ayudas en cuestión tengan que ser titulares de una licencia de explotación expedida por Suecia antes del 1 de enero de 2020, toda vez que esa fecha, aun siendo anterior a aquella en la que la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó oficialmente de pandemia la epidemia de COVID-19 (11 de marzo de 2020), se sitúa en un período algo anterior, en el que la emergencia sanitaria ya empezaba a perfilarse,[28] y no puede, pues, considerarse completamente desvinculada del acontecimiento a cuyas consecuencias pretendía poner remedio el régimen de ayudas en cuestión, en contra de lo que parece afirmar Ryanair.

3. Sobre la tercera imputación

31. La recurrente aduce que, al concluir en los apartados 38 a 44 de la sentencia recurrida que la Comisión había demostrado en la Decisión controvertida la necesidad de circunscribir el acceso al régimen de ayudas en cuestión exclusivamente a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación expedida por las autoridades suecas, el Tribunal General cometió varios errores de Derecho y desnaturalizó los hechos de forma manifiesta.

32. En primer lugar, según Ryanair, el Tribunal General incurrió en error al considerar, en los apartados 40 y 41 de la sentencia recurrida, «en lo que respecta a la idoneidad del régimen controvertido de ayudas», que, habida cuenta de que ese régimen adoptaba la forma de garantías estatales de préstamos con una duración máxima de seis años, «el criterio de ser titular de una licencia sueca […] [permitía] asegurar cierta estabilidad en esa presencia, al menos administrativa y financieramente», consintiendo, por un lado, a las autoridades suecas controlar cómo era utilizada la ayuda por los beneficiarios, de modo que la garantía estatal interviniese lo menos posible (apartado 40), y reconociéndoles, por otro lado, la posibilidad de controlar su situación financiera, de conformidad con las obligaciones derivadas, en particular, de los artículos 5 y 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1008/2008 (apartado 41). Además, en opinión de la recurrente, el Tribunal General incurrió en error al concluir en esos mismos apartados de la sentencia recurrida que ese control no sería posible con respecto a «compañías aéreas que operan en territorio sueco como meras proveedoras de servicios», habida cuenta de que, por un lado, «la prestación de un servicio puede cesar en un plazo muy breve, por no decir de inmediato» (apartado 40) y de que, por otro lado, las autoridades suecas no disponen de competencia alguna en virtud del Reglamento n.º 1008/2008 «para controlar la situación financiera de las compañías aéreas que no tienen licencia sueca» (apartado 41). Por último, según Ryanair, el Tribunal General concluyó erróneamente, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, que las disposiciones del Reglamento n.º 1008/2008 «establecen obligaciones administrativas recíprocas entre las compañías aéreas titulares de licencia sueca y las autoridades suecas y, por lo tanto, establecen entre ellas un vínculo específico y estable que es idóneo para cumplir los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), cuando este exige que la ayuda ponga remedio a una grave perturbación en la economía del Estado miembro de que se trate».

33. La parte recurrente formula tres alegaciones independientes.

34. En primer lugar, aduce que la motivación de la Decisión controvertida no contiene ninguna referencia a la posibilidad de que las autoridades suecas controlen el modo de utilización de la ayuda por parte de las compañías beneficiarias. Por lo tanto, según Ryanair, el Tribunal General completó la motivación de esa Decisión, que era insuficiente *ab origine*.

[28] El 30 de enero de 2020, la OMS había publicado un aviso de «emergencia de salud pública de importancia internacional» (*public health emergency of international concern* [PHEIC]).

35. A este respecto, ha de señalarse que, en el apartado 43 de la Decisión controvertida, la Comisión hace referencia expresa a la circunstancia de que las compañías aéreas que disponen de una licencia de explotación expedida por Suecia tienen su centro de actividad principal en ese Estado miembro y están sujetas en él a una supervisión periódica de su situación financiera. Por consiguiente, en contra de lo que arguye en esencia Ryanair, el Tribunal General no ha sustituido la motivación de la Decisión controvertida por la suya, sino que la ha aclarado. A este respecto ha de recordarse que, aunque en el marco del control de la legalidad a que se refiere el artículo 263 TFUE, el Tribunal General no puede sustituir en ningún caso la motivación del autor del acto impugnado por la suya,[29] puede verse en la necesidad de interpretar la motivación del acto impugnado de manera diferente a la forma en que lo hizo su autor o incluso, en determinadas circunstancias, de tener que rechazar la motivación formal en que se basó este, salvo cuando ningún elemento material así lo justifique.[30] Pues bien, en el apartado 40 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a interpretar la Decisión controvertida conforme a las indicaciones contenidas en ella para responder a la crítica vertida por la recurrente y, por lo tanto, no sustituyó la motivación de esa Decisión.

36. En segundo lugar, Ryanair arguye que, en contra de lo que parece dar a entender el Tribunal General, no existe ningún vínculo entre el hecho de que la compañía aérea beneficiaria de una ayuda sea titular de una licencia de explotación expedida por el Estado miembro concedente y la capacidad de ese Estado miembro para controlar la utilización de la ayuda. En su opinión, el control realizado con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 1008/2008 por parte de la autoridad competente para la expedición de las licencias tiene como único objetivo comprobar que las compañías aéreas dispongan en todo momento de fondos suficientes para garantizar la seguridad de su actividad. Esa autoridad no tiene ningún poder coercitivo en relación con esas compañías en lo que respecta al empleo de sus recursos económicos. Ryanair sostiene además que el Reino de Suecia podría haber condicionado la ayuda a compromisos objetivos de control de su utilización por parte de los beneficiarios, en lugar de imponer una exigencia discriminatoria basada en la nacionalidad. Menciona, a título de ejemplo, la Decisión 2010/13/CE,[31] en la que la Comisión declaró incompatible con el mercado interior una medida alemana que limitaba la ayuda en cuestión exclusivamente a las empresas que tuvieran su sede y su gerencia en el Estado miembro interesado, afirmando que la exigencia de controlar la situación financiera de los beneficiarios podía cumplirse con medios menos discriminatorios.

37. A este respecto, he de señalar, como subrayó la Comisión en sus observaciones escritas, que, en virtud de los artículos 8 y 9 del Reglamento n.º 1008/2008, la autoridad competente para la concesión de licencias de cada Estado miembro puede en todo momento evaluar la situación financiera de toda compañía aérea comunitaria a la que haya concedido una licencia de explotación solicitando la información pertinente (artículos 8, apartado 4, párrafo segundo, y 9, apartado 1, del Reglamento n.º 1008/2008). Asimismo, con el fin de evaluar de forma permanente la capacidad financiera de las compañías aéreas titulares de licencias, dicha autoridad puede solicitar, además de las cuentas revisadas de cada ejercicio económico, una previsión de balance, los gastos e ingresos realizados y previstos, el movimiento de tesorería y los planes de liquidez (véase el anexo I del Reglamento n.º 1008/2008, apartado 3), así como, en casos concretos, en particular en caso de realización de un nuevo servicio o de modificación importante de la

[29] Véase, en tal sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, World Duty Free Group y España/Comisión (C-51/19 P y C-64/19 P, EU:C:2021:793), apartado 70.

[30] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2021, World Duty Free Group y España/Comisión (C-51/19 P y C-64/19 P, EU:C:2021:793), apartado 71.

[31] Decisión de la Comisión 2010/13/CE, del 30 de septiembre de 2009, relativa al régimen de ayudas C 2/09 (ex N 221/08 y N 413/08) que Alemania tiene previsto conceder para la modernización de las condiciones marco de las participaciones en el capital (DO 2010, L 6, p. 32), en particular, considerando 108.

dimensión de sus actividades, un «plan de negocio» que debe contener «una descripción detallada de las actividades comerciales previstas por la compañía aérea para el período en cuestión, en particular en lo relativo a la evolución del mercado que se espera y a las inversiones previstas, incluidas las implicaciones financieras y económicas de dichas actividades» (véanse el artículo 8, apartados 5 y 6, y la definición del concepto de plan de negocio del artículo 2, punto 12, de dicho Reglamento).

38. Con independencia de la finalidad concreta del control que realizan las autoridades competentes para conceder licencias o de la inexistencia de potestades coercitivas efectivas con respecto a la utilización de los recursos económicos de las compañías aéreas titulares de licencias, de lo anterior se deduce la posibilidad efectiva e incluso la obligatoriedad de una supervisión continua y amplia que, como afirma correctamente el Tribunal General en el apartado 40 de la sentencia recurrida, permita a las autoridades del Estado miembro concedente de una ayuda verificar su utilización y, en particular, al tratarse de una ayuda en forma de garantía pública, de apreciar correctamente el riesgo de que se active tal ayuda. Por lo demás, no aprecio por qué razón el hecho de que las facultades de control que el Reglamento n.º 1008/2008 atribuye a la autoridad competente para la concesión de licencias se ejerciten también con el fin de comprobar cómo utilizan las compañías aéreas los recursos estatales asignados en relación con la actividad de transporte sujeta a control podría constituir, como afirma Ryanair, una infracción de ese Reglamento, y ello aun suponiendo que la finalidad de las facultades atribuidas a esas autoridades sea únicamente garantizar la seguridad en el transporte aéreo.

39. Ahora bien, como subraya el Tribunal General, las compañías aéreas que disponen de una licencia expedida por otro Estado miembro no están sujetas a una supervisión como la que se acaba de describir. Por otro lado, como observan acertadamente tanto el Gobierno sueco como el francés, difícilmente podría imponerse contractualmente un control análogo en cuanto a su alcance e intensidad, que refleja la intensidad del vínculo entre la compañía aérea y el Estado de expedición de la licencia de explotación, a esas compañías como condición para la concesión de la ayuda. El ejemplo que pone Ryanair de la sociedad estonia Nordica, con la que Suecia celebró un contrato de prestación de servicios públicos, carece de pertinencia en el presente asunto, por cuanto la medida examinada constituye una ayuda concedida en forma de garantía estatal, y se trata, pues, de comprobar hasta qué punto la compañía aérea interesada reembolsa los préstamos obtenidos, y no si cumple las obligaciones de servicio público asumidas.[32] Además, aun suponiendo que no sea inoperante,[33] no es pertinente la remisión que Ryanair efectúa a la Decisión 2010/13, dado que en esa Decisión la ayuda se limitaba, como se ha dicho, a las sociedades que tenían a la vez su sede legal y administrativa en el Estado miembro en cuestión, doble exigencia que excluía los centros de actividad, sucursales y filiales de empresas de la Unión Europea y que la Comisión no consideró justificada por la necesidad, invocada por el Estado miembro, de realizar controles necesarios sobre la situación financiera de los inversores. Ahora bien, como subraya correctamente la Comisión, el artículo 4 del Reglamento n.º 1008/2008, que hace referencia al concepto de «centro de actividad principal»,[34] en relación con lo dispuesto en el

[32] Ryanair remite a la Decisión de la Comisión, de 11 de agosto de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.57586 (2020/N) — Estonia COVID-19 — Recapitalización y préstamo con tipo bonificado concedido a Nordica (DO 2020, C 346, p. 3), en la que, en el considerando 18 y en la nota 10, se menciona un contrato de prestación de servicios públicos celebrado entre Suecia y Nordica en vigor entre el 27 de octubre de 2019 y el 27 de octubre de 2023.

[33] Según reiterada jurisprudencia, la legalidad de una práctica anterior (y, con mayor razón, de una decisión aislada), incluso cuando haya quedado acreditada, no es suficiente para poner en entredicho la legalidad de una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado (véase el auto de 10 de octubre de 2017, Greenpeace Energy/Comisión, C-640/16 P, no publicado, EU:C:2017:752, apartado 27 y jurisprudencia citada).

[34] Ha de recordarse que, a tenor del artículo 2, punto 26, del Reglamento n.º 1008/2008, se entiende por «centro de actividad principal» el «domicilio social o sede social de una compañía aérea [de la Unión] en el Estado miembro a partir del cual se realizan las principales funciones financieras y el control operativo, incluida la gestión continua de aeronavegabilidad».

artículo 2, punto 26, de ese mismo Reglamento, no exige tal acumulación. Por último, el hecho de que el régimen de ayudas en cuestión sea concedido y gestionado por una autoridad administrativa distinta de aquella que ejercita el control no pone en entredicho ni la efectividad de los controles a los que están sujetas en Suecia las compañías aéreas que pueden beneficiarse de la ayuda ni la estabilidad de la presencia de esas compañías en ese Estado miembro, elementos ambos que, como afirmó el Tribunal General, permiten una supervisión más ágil del modo de utilización de la ayuda.

40. En tercer lugar, Ryanair afirma que el Reglamento n.º 1008/2008 no impone a las compañías aéreas la obligación de prestar servicios con salida o destino en el Estado miembro que les ha expedido una licencia de explotación o en su territorio ni hace más difícil interrumpir tales servicios para esas compañías que para compañías aéreas que operan en régimen de prestación de servicios.

41. A este respecto, es preciso señalar que, a diferencia de lo que parece insinuar Ryanair, en los apartados 40 a 42 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no ha afirmado ni ha dado a entender en modo alguno que incumba a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación expedida por un determinado Estado miembro la obligación de operar en su territorio. Se ha limitado en cambio a observar que la posesión de esa licencia asegura «cierta estabilidad en esa presencia, al menos administrativa y financieramente» de tales compañías, afirmación que no puede cuestionarse.

42. En cuanto a la afirmación del Tribunal General recogida en el apartado 40 de la sentencia recurrida, que rebate la recurrente, de que, por definición, la prestación de un servicio puede cesar en un plazo muy breve, por no decir de inmediato, es preciso señalar que Ryanair se limita a observar que ninguna disposición expresa del Reglamento n.º 1008/2008 o del Derecho de la Unión «hace menos difícil» para una compañía aérea que no es titular de una licencia expedida por un Estado miembro dejar de realizar una actividad en ese mismo Estado que para una compañía que cuenta con una licencia expedida por ese Estado. Pues bien, este argumento, además de que no permite desvirtuar la citada afirmación del Tribunal General, no tiene en cuenta que, como observa acertadamente la Comisión, los vínculos estables y recíprocos entre compañía aérea y Estado miembro de expedición de la licencia son de tal intensidad que es improbable que la primera decida cesar toda actividad en el territorio del segundo, al igual que también resulta improbable que una compañía aérea establezca su centro de actividad principal, en el sentido del artículo 4 del Reglamento n.º 1008/2008 —que incluye, entre otras cosas, el control operativo y la gestión continua de aeronavegabilidad—, en un Estado miembro en el que no tiene intención de desarrollar ningún tipo de actividad. La propia Ryanair, a pesar de su estatuto de compañía aérea paneuropea y de que, como ha afirmado, transporte más pasajeros desde y hacia Alemania, España o Italia que desde y hacia Irlanda, que le ha expedido su licencia de explotación, sigue siendo la compañía aérea irlandesa más importante, que, desde hace más de treinta y cinco años, realiza una «contribución inigualable» a la conectividad y economía de ese Estado miembro. [35] En cualquier caso, el Gobierno sueco afirma en su escrito de contestación, sin que Ryanair lo haya rebatido, que no existen compañías aéreas titulares de una licencia de explotación expedida en Suecia que no presten servicios aéreos con origen o destino en ese Estado miembro o dentro de su territorio.

43. Por lo tanto, desde mi punto de vista, el Tribunal General no ha cometido los errores que le imputa Ryanair al concluir, en los apartados 43 y 44 de la sentencia recurrida, que, al limitar la ayuda a las compañías aéreas titulares de una licencia sueca, el Reino de Suecia trató

[35] Véase https://corporate.ryanair.com/news/pwc-report-confirms-ryanairs-unmatched-investment-in-irish-economy-over-past-35-years/.

legítimamente de asegurarse de que las compañías aéreas que se beneficiaban de su garantía tuvieran un vínculo duradero con él, aunque también otras compañías aéreas titulares de licencias expedidas en otros Estados miembros pudieran contribuir en cierta medida a la conectividad y a la economía sueca, y que esa limitación era adecuada para lograr el objetivo de poner remedio a la grave perturbación de la economía de ese Estado miembro. Procede añadir que la existencia de ese vínculo duradero revestía una relevancia particular en un contexto de crisis e incertidumbre como el creado por la pandemia de COVID-19, que podía incidir de forma importante en las decisiones comerciales de las compañías aéreas que operan en territorio sueco.

44. Considero, por lo tanto, que procede rechazar la tercera imputación del primer motivo de casación.

4. Sobre la cuarta imputación

45. Mediante la cuarta imputación de su primer motivo de casación, Ryanair aduce que, al desestimar, en los apartados 45 a 54 de la sentencia recurrida, las alegaciones formuladas por la recurrente en lo que respecta a la falta de proporcionalidad del régimen de ayudas en cuestión, el Tribunal General cometió varios errores de Derecho y desnaturalizó de forma manifiesta los hechos.

46. Invoca cinco alegaciones en ese sentido.

47. En primer lugar, la recurrente rebate la afirmación del Tribunal General, recogida en el apartado 45 de la sentencia recurrida, de que «el requisito doble de ser titular de licencia sueca y prestar servicio en territorio sueco mediante vuelos regulares es el que mejor puede asegurar el carácter duradero de la presencia de una línea aérea en dicho territorio». Según la recurrente, la justificación que el Tribunal General proporciona en ese apartado 45 de la sentencia recurrida, es decir, que «la presencia del centro de actividad principal de una compañía aérea en territorio de un determinado Estado miembro», al «corresponde[r] con el lugar en que se adoptan las decisiones administrativas y financieras», «es especialmente importante en el caso de autos para garantizar que en Suecia la conectividad no se vea interrumpida de la noche a la mañana», se basa en alegaciones hipotéticas y erróneas, pues el criterio esencial que lleva a una compañía aérea a no interrumpir o a mantener sus servicios es su estrategia comercial, que no depende del lugar en el que se sitúa su establecimiento principal.

48. Dado que ese argumento se solapa, en esencia, con alegaciones formuladas en la segunda imputación, me limito a remitirme al punto 42 de las presentes conclusiones. El mero hecho de que, desde un punto de vista jurídico y de forma abstracta, una compañía aérea pueda cesar toda actividad en el territorio del Estado miembro que le ha expedido una licencia de explotación con la misma facilidad que una compañía aérea que opera en ese Estado miembro en régimen de prestación de servicios no permite poner en entredicho la circunstancia en la que se basa el Tribunal General, según la cual, en la práctica, ese cese es mucho más improbable en virtud de los vínculos recíprocos entre la compañía aérea y el Estado miembro de expedición de la licencia. En cuanto a la afirmación de que las compañías aéreas no titulares de una licencia en el Estado miembro en el que operan «tienden a ofrecer una conectividad más rápida», la recurrente no especifica su pertinencia en relación con las declaraciones del Tribunal General que impugna. Por lo demás, esa afirmación se basa en datos sobre cuya admisibilidad, puesta en duda por la Comisión, el Tribunal General decidió no pronunciarse, como se desprende del apartado 55 de la sentencia recurrida, que la recurrente no impugna mediante este recurso de casación.

49. En segundo lugar, Ryanair rebate la afirmación, recogida en el apartado 45 de la sentencia recurrida, según la cual «las compañías aéreas que pueden optar a la medida contribuyen en su conjunto de manera mayoritaria a prestar servicio regular a Suecia tanto en transporte de carga como en pasajeros». Según la recurrente, por un lado, esa afirmación se basa en una desnaturalización manifiesta de los hechos, dado que los datos que aporta el propio Tribunal General en el apartado 46 de la sentencia recurrida demuestran que las compañías aéreas titulares de una licencia sueca constituyen una minoría en dos de los tres segmentos en los que se dividen los servicios aéreos cubiertos por la Decisión controvertida, a saber, vuelos dentro de la Unión (49 %) y vuelos fuera de la Unión (35 %). Por otro lado, en opinión de Ryanair, esa afirmación es contraria al principio de proporcionalidad, pues implica que una empresa o categoría de empresas que cumpla «de manera mayoritaria» el objetivo de la medida tiene derecho a la totalidad de las ayudas que esa medida establece. Ryanair arguye además que el Tribunal General ha cometido un error en el apartado 46 de la sentencia recurrida al calificar de «dato esencial» el hecho de que en 2019 las compañías aéreas titulares de una licencia sueca representasen el 98 % del tráfico nacional de pasajeros y el 84 % del tráfico nacional de carga. Una apreciación correcta de ese dato sobre la base del principio de proporcionalidad habría llevado al Tribunal General a declarar que, dado que el tráfico interno no representaba más que una parte mínima del tráfico total de Suecia, no podía justificar, por sí solo, el criterio de la titularidad de una licencia nacional. Por otro lado, la recurrente observa que, en caso de que el objetivo efectivamente perseguido por las autoridades suecas fuera garantizar la conectividad interna de Suecia, una medida que comprenda las actividades no nacionales de las compañías aéreas con licencia de ese Estado miembro debería ser considerada desproporcionada como tal.

50. No me convencen las alegaciones de Ryanair.

51. En efecto, de una lectura conjunta de los apartados 45 y 46 de la sentencia recurrida resulta que, cuando afirma que las compañías aéreas con licencia sueca contribuyen en su conjunto de manera mayoritaria a prestar servicio regular a Suecia, el Tribunal General pretendió poner en evidencia en realidad la mayor aportación global de esas compañías a la consecución del objetivo general de garantizar la conectividad de ese Estado miembro en sus distintas vertientes, constituidas por el transporte interno y externo de carga y de pasajeros. Esa interpretación queda confirmada por el apartado 49 *in fine* de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General afirma que, al concentrarse en su cuota en el mercado sueco del transporte aéreo de pasajeros desde y hacia Suecia, la recurrente «hace caso omiso del hecho de que la conectividad de Suecia se garantiza no solamente mediante el transporte aéreo de pasajeros, por un lado, y el transporte no interno, por otro lado, sino también mediante el transporte aéreo de mercancías y el transporte interno de pasajeros por vía aérea». Desde esta perspectiva, el mero hecho de que, como subraya Ryanair, las compañías aéreas titulares de una licencia sueca no tengan una cuota mayoritaria en el transporte de pasajeros dentro y fuera de la Unión no reviste la importancia decisiva que le atribuye la recurrente.

52. Por lo demás, no creo que el Tribunal General cometiera los errores de Derecho que le imputa la recurrente ni que desnaturalizara los hechos —que, por otra parte, Ryanair no invoca de forma específica— cuando subrayó la importancia particular para el Reino de Suecia de asegurar la conectividad aérea interna, dadas las características geográficas de ese Estado miembro.

53. En su escrito de contestación, el Gobierno sueco destacó la relevancia particular que reviste el transporte aéreo para garantizar la movilidad en Suecia, sobre todo donde no existen conexiones por carretera fijas, así como, más concretamente, la importancia del transporte interno de mercancías para la economía del país. Por lo tanto, es comprensible que, al perseguir el objetivo

de poner remedio a la perturbación de la economía provocada por la pandemia, asegurando la conectividad de Suecia, las autoridades suecas atribuyeran particular relevancia a la conectividad interna. Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en error al considerar esencial el dato relativo a la cobertura del tráfico interno de mercancías y de pasajeros por parte de compañías aéreas titulares de una licencia sueca. Pues bien, como ya he señalado anteriormente, el Reino de Suecia afirma, sin que Ryanair lo haya rebatido, que todas las empresas titulares de una autorización sueca que podían optar al régimen de ayudas en cuestión contribuyen, en mayor o menor medida, a la conectividad interna de Suecia. El criterio relativo a la posesión de esa licencia refleja, pues, la realidad del mercado sueco del transporte aéreo.

54. Por último, a diferencia de lo que afirma Ryanair, el mero hecho de que, en el ámbito de la estrategia instaurada por las autoridades de un Estado miembro a la hora de establecer un régimen de ayudas para lograr un cierto objetivo, determinadas finalidades concretas comprendidas en ese objetivo más general tengan para esas autoridades una importancia mayor no implica automáticamente que el régimen sea desproporcionado por el simple hecho de que el círculo de los beneficiarios no se defina de manera que puedan optar a él exclusivamente las empresas o actividades que contribuyen a la consecución de esas finalidades específicas.

55. En tercer lugar, Ryanair critica al Tribunal General por no haber examinado, al apreciar la proporcionalidad del régimen de ayudas en cuestión, los efectos de ese régimen sobre la competencia. Ese examen resulta esencial para determinar si las condiciones de concesión de la ayuda van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Toda vez que los argumentos formulados por Ryanair sobre este extremo se solapan con los expuestos en apoyo de su tercer motivo de casación, me remito al análisis de ese motivo.

56. En cuarto lugar, Ryanair cuestiona el razonamiento desarrollado por el Tribunal General en los apartados 50 y 51 de la sentencia recurrida para justificar la posibilidad de que compañías aéreas que contribuyen en menor medida que ella a la conectividad de Suecia puedan acogerse a la ayuda, que pasa por alto la importancia de su cuota interna de mercado del 5 %.

57. A este respecto, es preciso recordar que, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, tras señalar que la concesión de fondos públicos en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), presupone que «la ayuda prestada por el Estado miembro de que se trate, a pesar de encontrarse en graves dificultades, pueda poner remedio a las perturbaciones de su economía, lo cual implica que se tenga en cuenta globalmente la situación de las compañías aéreas que pueden permitir la recuperación de esa economía», precisó que, «teniendo presente que los recursos que puede asignar el Estado miembro de que se trata no son infinitos y, por tanto, deben responder a prioridades, no [podía] olvidar […] que dicho Estado miembro tenía que tener en cuenta a las compañías aéreas que, aunque fueran más pequeñas que la demandante, y por ello transportaran a menos pasajeros y lograran un menor volumen de negocios, se centraban en prestar sus servicios dentro del territorio sueco, lo cual era aún más vital, debido a las peculiaridades de dicho territorio y al período excepcional marcado por la pandemia». En el apartado 51 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió que «nada garantizaba al Reino de Suecia que después de la crisis se fuera a mantener la contribución a su conectividad de una compañía aérea que estaba centrada en el transporte aéreo no interior de pasajeros y cuyo centro de actividad principal no se encontraba en su territorio, aun suponiendo que se le hubiera concedido la garantía estatal». A continuación, hizo referencia a la situación de la recurrente en el momento de la adopción de la Decisión controvertida: observó que su cuota de mercado no había dejado de bajar, habiendo pasado del 11,8 % al 5 %, y que Ryanair pretendía reducir su presencia física en territorio sueco a una sola base, Gotemburgo, en la que solo tenía

una aeronave. Según la recurrente, el razonamiento del Tribunal General resulta criticable desde dos puntos de vista. Por un lado, aunque es cierto que los Estados miembros disponen de recursos limitados, son perfectamente capaces de establecer un régimen en el que la ayuda, aun estando sujeta a un importe máximo, se distribuya respetando los principios de no discriminación y proporcionalidad y de manera acorde con el objetivo perseguido. Por otro lado, la Decisión controvertida no menciona como criterios para poder optar a la ayuda ni una eventual reducción de la cuota de mercado ni el número de bases o de aeronaves.

58. En mi opinión, procede rechazar las alegaciones de la recurrente. Para empezar, ha de señalarse que, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General respondió a la alegación de la recurrente de que el hecho de que compañías aéreas con una cuota de mercado inferior a la suya pudieran acogerse a la ayuda constituía una incoherencia del sistema, subrayando la necesidad de tener en cuenta la aportación de las compañías beneficiarias a la conectividad de Suecia no solo desde un punto de vista «cuantitativo», sino también «cualitativo». Como ya se ha indicado en el punto 54 de las presentes conclusiones, este planteamiento, que implica que los Estados miembros puedan definir prioridades a la hora de perseguir el objetivo de una ayuda concedida con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no es, en sí, contrario al principio de proporcionalidad, habida cuenta, además, de los limitados recursos que se dedican a perseguir ese objetivo, en particular en un contexto de crisis generalizada como el generado por la pandemia de COVID-19.

59. Desde esta perspectiva, el Tribunal General se ha referido de forma acertada a la importancia que, a la luz del objetivo del régimen de ayudas en cuestión, tenían compañías más pequeñas o que operaban en sectores concretos, como el del transporte de carácter médico o de rescate, que el Tribunal General menciona expresamente, pero también, como aduce el Gobierno sueco, el de la conexión de zonas periféricas de Suecia o el del transporte interno de mercancías, sobre todo dadas las características del acontecimiento excepcional que constituye la pandemia de COVID-19, cuyas consecuencias en la economía sueca pretendía remediar el régimen de ayudas en cuestión. Al afirmar que, según ese razonamiento, incumbía al Tribunal General comprobar que todas las compañías con licencia sueca perseguían un «propósito específico», la recurrente pasa por alto el hecho de que, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no solo se refirió a compañías aéreas que tienen un «propósito específico», sino, con carácter más general, a la situación de las compañías aéreas que, al margen de sus dimensiones y de su cuota de mercado, «se centraban en prestar sus servicios dentro del territorio sueco». Pues bien, dado que, como se ha señalado anteriormente, consta que, en el momento en que se adoptó la Decisión controvertida, todas las compañías aéreas beneficiarias del régimen de ayudas en cuestión contribuían en mayor o menor medida a la prestación de esos servicios, la alegación de Ryanair es inoperante.

60. Por último, debe desestimarse la alegación de Ryanair de que, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió criterios de selección que no figuraban en la Decisión controvertida. En efecto, al referirse en ese apartado a la situación de la recurrente en el momento de la adopción de la Decisión controvertida, el Tribunal General pretendió únicamente ilustrar que una compañía aérea cuyo centro de actividad principal no está en territorio sueco y cuya actividad se centra en el transporte externo de pasajeros ofrece menos garantías a las autoridades suecas de que mantendrá su actividad en ese territorio después de la crisis.

61. En quinto lugar, la recurrente aduce que el Tribunal General incurrió en error al afirmar, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que la Comisión no estaba obligada a «pronunciarse en abstracto sobre todas las medidas alternativas que pudieran contemplarse». La remisión a la

sentencia de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión,[36] se basa, en su opinión, en una interpretación incorrecta de esa sentencia, que únicamente hace referencia a la obligación de la Comisión de manifestar su postura sobre eventuales medidas alternativas en la motivación de la decisión. Negar la obligación de la Comisión de examinar si existen medidas menos restrictivas supondría negar la mera existencia del principio de proporcionalidad. Según Ryanair, en el presente asunto, el razonamiento del Tribunal General resulta aún más criticable porque el reparto de la ayuda en cuestión en función de las cuotas de mercado era una opción perfectamente viable.

62. He de señalar de entrada que no comparto la afirmación recogida en el apartado 53 de la sentencia recurrida que la recurrente impugna, y, como mínimo, debe ser reformulada por el Tribunal de Justicia.

63. Es cierto que, como recuerda el Gobierno francés, el Tribunal de Justicia afirmó, en la sentencia Denkavit italiana,[37] que el concepto de ayuda previsto en el artículo 107 TFUE, apartado 1, se refiere a las decisiones de los Estados miembros mediante las que estos, con el fin de alcanzar sus propios objetivos económicos y sociales, ponen a disposición de las empresas o de otros sujetos de derechos recursos o les conceden ventajas destinadas a favorecer la realización de los objetivos económicos o sociales perseguidos y que, en consecuencia, «la decisión de conceder una ayuda y las modalidades de dicha medida constituyen una elección política que incumbe [a] los órganos legislativos y administrativos nacionales, sujeta al control de la Comisión y del Tribunal de Justicia».[38]

64. Sin embargo, eso no significa que los Estados miembros no estén obligados a respetar el principio de proporcionalidad en todos sus componentes cuando definen las condiciones de asignación de una ayuda y, en particular, el círculo de las personas que son sus beneficiarias. Pues bien, ese principio exige que se demuestre que la medida en cuestión no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido y que ese objetivo no podría alcanzarse con medidas menos restrictivas.[39] Por lo tanto, la recurrente tiene razón cuando cuestiona la corrección de la afirmación del Tribunal General recogida en el apartado 53 de la sentencia recurrida.[40]

65. Dicho esto, en el contexto de la apreciación de la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior, a efectos de comprobar el carácter proporcionado de sus condiciones de aplicación, en particular en lo que respecta a la definición del círculo de sus beneficiarios, las eventuales «medidas menos restrictivas» que la Comisión debe tener en cuenta deben ser igual de eficaces para alcanzar el objetivo que se persigue con la instauración de la ayuda —en este caso, remediar las perturbaciones de la economía derivadas de la pandemia de COVID-19—. Eso implica que no basta con imaginar, de manera abstracta, la existencia de tales medidas alternativas, sino que es preciso que estas tengan una eficacia análoga a la de las medidas previstas por el Estado miembro en cuestión para alcanzar ese objetivo.

36 T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 94.

37 Sentencia de 27 de marzo de 1980 (61/79, EU:C:1980:100), apartado 31.

38 Véanse las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037), punto 98.

39 Véase, en relación con el criterio que debe aplicarse al apreciar el carácter selectivo de una ayuda, la sentencia de 6 de octubre de 2021, World Duty Free Group y España/Comisión (C-51/19 P y C-64/19 P, EU:C:2021:793), apartado 140 y jurisprudencia citada.

40 Es preciso señalar además que el apartado 94 de la sentencia de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión (T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287), al que se remite el Tribunal General y que, a diferencia de lo que sostiene la recurrente, dicho Tribunal ha interpretado fielmente, cita el apartado 170 de la sentencia de 3 de diciembre de 2014, Castelnou Energía/Comisión (T-57/11, EU:T:2014:1021), que, a su vez, se remite al apartado 101 de la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia (C-159/94, EU:C:1997:501). Pues bien, esas dos sentencias tienen ambas por objeto la interpretación del artículo 106 TFUE, apartado 2, y no del artículo 107 TFUE, apartado 2.

66. Pues bien, al margen de la afirmación que rebate la recurrente, el Tribunal General aplicó ese planteamiento, toda vez que, al remitirse en el apartado 54 de la sentencia recurrida al análisis recogido en los apartados 40 a 44 y 49 de esa misma sentencia, llegó a la conclusión de que «ampliar el régimen controvertido de ayudas a compañías no establecidas en Suecia no habría permitido alcanzar el objetivo del régimen en la medida en que […] no se habría logrado tener en cuenta con la misma precisión el transporte aéreo relacionado con Suecia, globalmente, en toda su diversidad y teniendo en cuenta el aspecto temporal, si se hubieran adoptado los criterios propuestos por la demandante, por lo que la Comisión acertó al no aprobarlos». Por lo tanto, de toda la motivación de la sentencia recurrida referida a la apreciación de la proporcionalidad se desprende que el Tribunal General consideró, en particular, que la Comisión no había incurrido en error al no tener en cuenta un criterio de reparto de la ayuda estrictamente proporcional a las cuotas de mercado, porque, por un lado, ese criterio no habría permitido tener en cuenta las prioridades que perseguía de forma legítima el Gobierno sueco y, por otro lado, tales prioridades no podían cumplirse con la misma eficacia y con garantías suficientes de permanencia de compañías aéreas no titulares de una licencia expedida por Suecia.

67. Sobre la base de todas las observaciones anteriores, teniendo en cuenta la situación existente cuando se adoptó la Decisión controvertida y las características del acontecimiento que constituye la pandemia de COVID-19, que ocasionó las perturbaciones a la economía que el régimen de ayudas en cuestión pretende remediar, así como la exigencia de tomar en consideración las prioridades perseguidas por el Reino de Suecia al instaurar ese régimen, considero que las alegaciones formuladas por Ryanair en la tercera imputación de su primer motivo de casación no permiten llegar a la conclusión de que el Tribunal General cometió un error de Derecho o desnaturalizó manifiestamente los hechos cuando estimó que el requisito doble que deben cumplir las compañías aéreas beneficiarias de la ayuda, relativo a la titularidad de una licencia sueca y a prestar servicios regulares con origen o destino en Suecia o dentro del territorio de ese Estado miembro, no iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de ese régimen.

68. De ello resulta que también procede desestimar, en mi opinión, la cuarta imputación del primer motivo de casación.

5. Conclusiones sobre el primer motivo de casación

69. Sobre la base de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de casación.

B. Sobre el segundo motivo de casación

70. El segundo motivo de casación se dirige contra los apartados 61 a 64 de la sentencia recurrida, en los cuales el Tribunal General desestimó la tercera parte del primer motivo del recurso en primera instancia de Ryanair.

71. En el apartado 61 de dicha sentencia, el Tribunal General se remitió, con carácter preliminar, en la medida en que la demandante había basado sus argumentos en la existencia de una discriminación resultante del régimen de ayudas en cuestión y en la falta de proporcionalidad de este, a su análisis de las dos primeras partes del primer motivo del recurso en primera instancia. A continuación, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, señaló que el artículo 56 TFUE no se aplica tal cual al sector de la navegación aérea dado que, «en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las

disposiciones del título relativo a los transportes, a saber, el título VI del Tratado FUE» y que, en consecuencia, «en el Derecho primario, la libre prestación de servicios en materia de transportes se halla sometida a un régimen jurídico particular». Posteriormente, observó que el legislador de la Unión había adoptado el Reglamento n.º 1008/2008 sobre la base del artículo 100 TFUE, apartado 2, cuya finalidad es precisamente definir las condiciones de aplicación, en el sector del transporte aéreo, del principio de la libre prestación de servicios, y señaló que la recurrente no había alegado ninguna infracción de dicho Reglamento. Por último, en el apartado 64 de la sentencia recurrida, el Tribunal General hizo constar que la recurrente no había acreditado cómo la exclusión del acceso a la ayuda en cuestión podía disuadirla de prestar servicios desde y hacia Suecia.

72. Ryanair formula, en esencia, dos imputaciones en este motivo de casación.

73. Mediante la primera imputación, Ryanair aduce que la declaración que el Tribunal General realiza en el apartado 63 de la sentencia recurrida, según la cual Ryanair no alegó en primera instancia ninguna infracción del Reglamento n.º 1008/2008, carece de motivación y se basa en una desnaturalización manifiesta de los hechos. Ryanair observa que muchos aspectos de su recurso ante el Tribunal General remiten a ese Reglamento [41] y que adjuntó también un informe elaborado por un experto en Derecho aeronáutico en el que se ponían de manifiesto los elementos de la Decisión controvertida que eran contrarios al marco normativo del citado Reglamento. Apoyándose en la sentencia de 6 de febrero de 2003, Stylianakis, [42] la recurrente aduce, en cualquier caso, que sostener que se ha vulnerado la libre prestación de servicios en el sector del transporte aéreo equivale a sostener que se ha infringido el Reglamento n.º 1008/2008. Además, de conformidad con el artículo 15 de ese Reglamento, es indispensable acudir al Derecho primario cuando se trata de determinar si se han infringido sus disposiciones relativas a la libre prestación de servicios.

74. A este respecto, sin que resulte necesario adoptar una postura en cuanto al fondo de la imputación de que se trata, basta con señalar, como hace la Comisión, que, en el apartado 64 de la sentencia recurrida, el Tribunal General responde en cualquier caso en cuanto al fondo a las alegaciones formuladas por la recurrente sobre una presunta infracción del artículo 56 TFUE. Por lo tanto, aunque fuera fundada, esa imputación sería inoperante, dado que la desestimación por parte del Tribunal General de la tercera parte del primer motivo del recurso en primera instancia se basa en todo caso en los motivos indicados en ese apartado 64.

75. Mediante la segunda imputación, en apoyo de la cual se formulan dos alegaciones distintas que procede examinar conjuntamente, la recurrente rebate las apreciaciones realizadas en el apartado 64 de la sentencia recurrida.

76. En primer término, Ryanair rebate la afirmación recogida en ese apartado 64 de que no ha acreditado de qué manera el hecho de que se vea privada de acogerse a los préstamos que disfrutan de la garantía estatal concedida por el Reino de Suecia como consecuencia de la forma de definir el ámbito de aplicación del régimen de ayudas en cuestión «puede disuadirla de prestar servicios desde Suecia y hacia Suecia, mientras que los autos indican en especial que, con independencia del régimen controvertido de ayudas y por motivos puramente comerciales, ha reducido progresivamente su actividad en el mercado sueco, tanto en lo que respecta a destinos como en número de aeronaves». En opinión de Ryanair, esa afirmación es incorrecta porque la mera exclusión de la ventaja que está reservada a las «compañías aéreas suecas» desalentaría la

41 En particular, se remite a los apartados 82, 92 y 93 de ese escrito.

42 C-92/01, EU:C:2003:72.

libre prestación de servicios por parte de otras compañías aéreas, como se desprende, por lo demás, de la sentencia International Jet Management.[43] Esa afirmación se basa, además, en opinión de la recurrente, en una desnaturalización manifiesta de los hechos. En segundo término, Ryanair se opone a la afirmación, recogida en el apartado 64 de la sentencia recurrida, de que «no ha llegado a identificar las razones de hecho o de Derecho que harían que el régimen controvertido de ayudas surtiera efectos restrictivos que fueran más allá de los que desencadenan la prohibición del artículo 107 TFUE, apartado 1, pero que, como se ha declarado en el contexto de las dos primeras partes del primer motivo, no obstante son necesarios y proporcionados para poner remedio a la grave perturbación de la economía sueca causada por la pandemia de COVID-19, de conformidad con lo exigido por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b)». La recurrente aduce de entrada que el Tribunal General cometió un error al referirse únicamente al artículo 107 TFUE cuando examinó la existencia de una restricción a la libre prestación de servicios. Remitiéndose a lo expuesto en la primera imputación de su primer motivo de casación (véase el punto 12 de las presentes conclusiones), afirma que una discriminación directa por razón de la nacionalidad como la que establece la medida en cuestión, que incide en la libre prestación de servicios, solo puede justificarse sobre la base de los motivos de excepción enunciados de forma taxativa en el artículo 52 TFUE, al que remite el artículo 62 TFUE. Por último, con alegaciones similares a las analizadas al examinar la cuarta imputación del primer motivo de casación, Ryanair aduce, en esencia, que ha demostrado que la restricción de la libre prestación de servicios que se deriva del régimen de ayudas en cuestión no está justificada.

77. En respuesta a estas alegaciones y apoyándose en la sentencia Iannelli & Volpi, la Comisión afirma, en esencia, que, para determinar si están prohibidos por el Derecho de la Unión los efectos que una ayuda produce sobre la libre prestación de servicios, es preciso aplicar exclusivamente las disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado, al menos cuando se trate de elementos esenciales de la ayuda, como la definición del círculo de sus beneficiarios.

78. Esa tesis no me convence. Es cierto que, en el apartado 10 de la sentencia Iannelli & Volpi, el Tribunal de Justicia, en un contexto en el que resultaba pertinente la articulación entre las disposiciones en materia de ayudas y aquellas sobre libre circulación de mercancías, precisó que «la circunstancia de que un sistema de ayudas de Estado o mediante fondos estatales, por el mero hecho de favorecer a determinadas empresas o producciones nacionales, puede obstaculizar, al menos indirectamente, la importación de productos similares o competidores procedentes de los demás Estados miembros, no es suficiente por sí sola para asimilar, como tal, una ayuda a una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido del artículo [34 TFUE]» y que una interpretación «tan amplia [de esa disposición] que asimilase, como tal, una ayuda en el sentido del artículo [107 TFUE] a una restricción cuantitativa prevista en el artículo [34 TFUE] tendría por efecto alterar el alcance de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE]». Sin embargo, en mi opinión, de la lectura de esa sentencia se desprende que la distinción realizada por el Tribunal de Justicia entre las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación y aquellas en materia de ayudas de Estado se basa esencialmente en el reparto de competencias establecido por el Tratado,

[43] La recurrente remite a los apartados 65 y 66 de esa sentencia.

más que sobre una aplicación mutuamente excluyente.[44] Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha afirmado en distintas ocasiones que un mismo supuesto puede estar comprendido en el ámbito de aplicación tanto de las disposiciones en materia de libre circulación como en el de las disposiciones sobre ayudas de Estado y que el hecho de que una medida nacional pueda calificarse eventualmente de ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE no constituye motivo suficiente para sustraerlo de las normas del Tratado relativas a la libre circulación[45] y viceversa.[46] Por otro lado, como ya se ha recordado en el punto 19 de las presentes conclusiones, conforme a una jurisprudencia reiterada, la Comisión no puede declarar compatible con el mercado interior una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus condiciones de aplicación, infrinja otras disposiciones del Tratado. Esa jurisprudencia ha sido confirmada por última vez por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros (C-284/21 P, EU:C:2023:58), en la que, por lo demás, remitiéndose tanto a la sentencia Iannelli & Volpi como a las sentencias de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast,[47] y Austria/Comisión,[48] precisó que las modalidades que determinan los requisitos para poder ser beneficiario de un régimen de ayudas también son indisociables de la ayuda como tal y forman parte de los elementos que la Comisión debe examinar en el procedimiento del artículo 108 TFUE y, en su caso, aprobar, de modo que, si las referidas modalidades llevan a una vulneración de normas concretas del Derecho de la Unión o de principios generales del Derecho de la Unión, una decisión adoptada por la Comisión que autorice ese régimen adolece a su vez, necesariamente, de ilegalidad.[49] De ello resulta la obligación que tiene la Comisión de respetar la coherencia entre el artículo 107 TFUE y otras disposiciones del Tratado.

79. Dicho esto, a mi modo de ver, los argumentos de la recurrente no pueden prosperar, básicamente sobre la base de consideraciones análogas, *mutatis mutandis*, a las recogidas en los puntos 23 y 25 de las presentes conclusiones, a los que me remito, y de la afirmación realizada en el punto 67 de que el Tribunal General no ha cometido los errores que le imputa la recurrente —ni siquiera el que se menciona en los puntos 65 y 66 de las presentes conclusiones— al declarar que el doble requisito para seleccionar a las compañías aéreas beneficiarias de la ayuda no iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de ese régimen.

80. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el segundo motivo de casación.

[44] Véase el apartado 14 de la sentencia Iannelli & Volpi, en el que el Tribunal de Justicia precisa que «las modalidades de una ayuda que infrinja disposiciones particulares del Tratado, distintas de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE], pueden estar tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda que no sea posible apreciarlas aisladamente, de manera que su efecto sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda en su conjunto debe apreciarse necesariamente a través del procedimiento del artículo [108 TFUE]», refiriéndose únicamente al aspecto procedimental. Véanse, en el mismo sentido, las sentencias de 23 de abril de 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244), apartado 55; de 2 de mayo de 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352), apartados 47 y 48, y la reciente sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Ha de precisarse, en cualquier caso, que, como afirma correctamente la Comisión, un requisito de concesión de la ayuda que determina a sus beneficiarios —como, en el presente asunto, ser titular de una licencia expedida por Suecia— responde sin duda a los criterios establecidos en el apartado 14 de la sentencia Iannelli & Volpi antes citado. En efecto, como afirma acertadamente el Abogado General Saugmandsgaard Øe en sus conclusiones presentadas en el asunto A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037), punto 81, «una modalidad es necesaria para la realización del objeto o para el funcionamiento de una ayuda cuando es un elemento constitutivo o esencial de la misma, de modo que su inaplicabilidad conduce a cambiar el alcance o las características principales de la ayuda».

[45] Véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de marzo de 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121), apartado 20; véase, asimismo, la sentencia de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-114/00, EU:C:2002:508), apartados 101 a 104.

[46] Véase la sentencia de 28 de febrero de 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126), apartado 47.

[47] C-390/06, EU:C:2008:224, apartados 49 a 52.

[48] Apartado 45.

[49] Véase la reciente sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros (C-284/21 P, EU:C:2023:58), apartados 96 a 100.

C. Sobre el tercer motivo de casación

81. Mediante su tercer motivo de casación, Ryanair critica los apartados 67 a 69 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General concluyó que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no obliga a la Comisión a ponderar los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos que tenga para las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de la libre competencia. La recurrente formula dos imputaciones a este respecto, que conviene examinar conjuntamente.

82. La primera imputación se dirige contra el apartado 67 de la sentencia recurrida. En ese apartado, el Tribunal General afirmó, por un lado, que «de la redacción [del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b),] resulta 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» y, por otro lado, remitiéndose por analogía a la sentencia Austria/Comisión,[50] precisó que «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)». Ryanair aduce, en primer lugar, que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), únicamente se refiere al efecto de la ayuda sobre las condiciones de los intercambios y no sobre la libre competencia; en segundo lugar, que el Tribunal General se equivocó al aplicar al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), el razonamiento que el Tribunal de Justicia había adoptado en la sentencia Austria/Comisión y, por último, que la obligación de ponderar los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos que tenga se aplica de manera transversal a todas las ayudas que estén comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3.

83. Mediante la segunda imputación, Ryanair rebate la conclusión a la que llegó el Tribunal General en el apartado 68 de la sentencia recurrida, según la cual, «siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), es decir, en el caso de autos, que el Estado miembro de que se trate se enfrente de hecho a una grave perturbación en su economía y que las medidas de ayuda adoptadas para ponerle remedio sean, por un lado, necesarias a tal fin y, por otro, idóneas y proporcionadas, se presumirá que dichas medidas se adoptan en interés de la Unión, de modo que la disposición no obliga a la Comisión a ponderar los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos que tenga para las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de la libre competencia, a diferencia de lo que preceptúa la letra c) del mismo apartado». Según el Tribunal General, «esa ponderación no tiene razón de ser en el contexto de la letra b), ya que se presume que su resultado será positivo», habida cuenta de que el hecho de 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». Ryanair aduce que el Tribunal General ha avalado una cierta «negligencia benigna» de la Comisión que ha permitido a los Estados miembros dar prioridad a sus preocupaciones nacionales en perjuicio del interés de la Unión. En opinión de la recurrente, en un contexto de crisis como el generado por la pandemia de COVID-19, que ha afectado a toda la Unión y del

[50] Apartados 20 y 39.

cual las empresas de todos los Estados miembros salen debilitadas, ese tipo de políticas proteccionistas resulta particularmente dañino y sus efectos en las condiciones de los intercambios comerciales y sobre la libre competencia pueden ser irreversibles. Ello milita más bien a favor de una mayor supervisión por parte de la Comisión y en contra de la exención de la obligación de ponderar los efectos de las actuaciones estatales, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

84. Ha de recordarse que, en la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión,[51] el Tribunal de Justicia precisó, sin distinguir entre las diversas excepciones previstas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, que, «en el marco de la aplicación [de dicha disposición], las apreciaciones de orden económico han de efectuarse en un contexto comunitario, [[52]] lo que significa que la Comisión debe examinar la incidencia de una ayuda en la competencia y en el comercio intracomunitario»,[53] y que, «al realizar tal examen, incumbe a la Comisión sopesar los efectos positivos y negativos de la ayuda sobre las condiciones en que se efectúen los intercambios comerciales y sobre el mantenimiento de una competencia que no esté falseada».[54] Como afirmó, correctamente en mi opinión, el Tribunal General en la sentencia de 19 de septiembre de 2018, HH Ferries y otros/Comisión,[55] en la que Ryanair fundamenta gran parte de su argumentación, la exigencia de esa ponderación es expresión del principio de proporcionalidad y del principio de interpretación estricta de las exenciones a la prohibición de ayudas de Estado mencionada en el artículo 107 TFUE, apartado 1. Se aplica, pues, de forma transversal a todas las excepciones previstas en el apartado 3 de ese artículo.

85. La motivación en sentido contrario que adopta el Tribunal General en la sentencia recurrida no me convence. Se fundamenta esencialmente —o incluso exclusivamente— en una aplicación del mismo criterio de interpretación que el Tribunal de Justicia adoptó en la sentencia Austria/Comisión, basado en una comparación de la redacción de las letras b) y c) del artículo 107 TFUE, apartado 3. El Tribunal General se apoya precisamente en esa sentencia en el apartado 67 de la sentencia recurrida para reforzar su interpretación literal del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Y, al alegar que no se ha tenido en cuenta la distinta redacción de esa disposición y del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia en la sentencia Austria/Comisión, el Tribunal General modifica, en esencia, la jurisprudencia derivada de la sentencia de 19 de septiembre de 2018, HH Ferries y otros/Comisión (T-68/15, EU:T:2018:563).

86. En el apartado 20 de la sentencia Austria/Comisión, el Tribunal de Justicia, partiendo del tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), se limitó en esencia a afirmar que esa disposición no supedita la compatibilidad de una ayuda al requisito de que persiga un objetivo de interés común y que, si los autores del Tratado hubieran querido añadir ese requisito adicional, lo habrían hecho expresamente, como en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Pues bien, ese argumento no puede esgrimirse, en mi opinión, para excluir del ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), uno de los parámetros de apreciación de la

51 C-372/97, EU:C:2004:234.

52 El Tribunal de Justicia ya se había pronunciado en tal sentido en varias sentencias, entre otras, las sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris Holland/Comisión (730/79, EU:C:1980:209), apartados 24 y 26; de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (C-278/92 a C-280/92, EU:C:1994:325), apartado 51, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, EU:C:1997:10), apartado 18.

53 En sentido análogo, en lo que respecta al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra a), véanse las sentencias de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-113/00, EU:C:2002:507), apartado 67, y España/Comisión (C-114/00, EU:C:2002:508), apartado 81.

54 Véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-372/97, EU:C:2004:234), apartado 82 y jurisprudencia citada.

55 T-68/15, EU:T:2018:563, apartado 211. En esa sentencia, el Tribunal General rechazó la tesis de la Comisión, que esa institución también sostiene en el presente procedimiento, de que esa exigencia no es aplicable a los análisis realizados con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

proporcionalidad de la ayuda. En efecto, por un lado, aun suponiendo que, como sostiene la Comisión, el requisito negativo que figura en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), de que no alteren las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común constituya una referencia expresa a la exigencia de ponderar los efectos positivos y negativos de la ayuda en el sentido indicado en el punto 84 de las presentes conclusiones, es forzoso señalar, como hace la recurrente, que ese requisito no menciona la toma en consideración de los efectos de la ayuda sobre la libre competencia y que, por lo tanto, siguiendo la lógica del Tribunal General, esa apreciación también queda excluida en el contexto del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), a diferencia de lo que se desprende de la sentencia Austria/Comisión. [56] Por otro lado, la inexistencia de un requisito negativo análogo en el texto del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no puede llevar a excluir de raíz, al margen de las circunstancias en las que se acuerde la ayuda, el examen de los efectos de dicha ayuda y su ponderación, introduciendo, como hace el Tribunal General, una presunción de correspondencia con el interés común.

87. Conviene observar, por lo demás, que, conforme a la lógica en la que se basa el Tribunal General, esa presunción parece claramente irrefutable. La conclusión a la que llegó dicho órgano jurisdiccional en los apartados 67 y 68 de la sentencia recurrida se basa, de hecho, en un automatismo según el cual, una vez que se cumplen los requisitos previstos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), toda ayuda destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro se adopta necesariamente en interés de la Unión. Pues bien, esa postura parece incompatible con la aclaración que el Tribunal de Justicia debería realizar en el presente asunto a solicitud de la Comisión, es decir, que, pese a que esta no esté obligada a ponderar los efectos de la ayuda al aplicar la excepción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), es libre de hacerlo.

88. En consecuencia, soy de la opinión de que el Tribunal General cometió un error de Derecho al concluir, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no obliga a la Comisión a ponderar los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos que tenga para las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de la libre competencia.

89. Sentado lo anterior, ha de recordarse que, aunque los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, el recurso de casación debe desestimarse. [57] Por las razones que expondré a continuación, estimo que el tercer motivo de casación debe desestimarse en cualquier caso por infundado y propongo al Tribunal de Justicia que sustituya la fundamentación.

90. La apreciación de la compatibilidad de medidas de ayuda con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la Unión. [58] A ese respecto, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación cuyo ejercicio implica consideraciones complejas de orden económico y social. [59] En el ejercicio de esa facultad de apreciación, la Comisión puede establecer directrices que determinen los criterios sobre cuya base se propone evaluar la compatibilidad con el mercado interior de las medidas de ayuda proyectadas por los Estados miembros. Conforme a

[56] Véanse las sentencias Austria/Comisión, apartado 101, y de 12 de julio de 2018, Austria/Comisión (T-356/15, EU:T:2018:439), apartado 370.

[57] Véanse, entre otras, la sentencia Austria/Comisión, apartado 47.

[58] Véase la sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo (C-470/20, EU:C:2022:981), apartado 29 y jurisprudencia citada.

[59] Véase la sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo (C-470/20, EU:C:2022:981), apartado 29 y jurisprudencia citada.

reiterada jurisprudencia, al adoptar esas reglas de conducta, la Comisión se autolimita en el ejercicio de dicha facultad de apreciación y no puede ya, en principio, apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, en concepto de violación de principios generales del Derecho como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima.[60] Aunque ciertamente la Comisión no puede renunciar, mediante la adopción de reglas de conducta, al ejercicio de la facultad de apreciación que le confiere el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b),[61] el Tribunal de Justicia ha precisado, en relación con la Comunicación de la Comisión de 2013, de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera,[62] que el efecto de la adopción de las reglas de conducta enunciadas en esa Comunicación «se circunscribe a una autolimitación de la Comisión en el ejercicio de su facultad de apreciación, en el sentido de que, si un Estado miembro notifica a la Comisión un proyecto de ayuda de Estado que se ajusta a esas reglas, la Comisión debe autorizar en principio ese proyecto».[63] Pues bien, debe atribuirse un efecto de autolimitación análogo al Marco Temporal.

91. Adoptado para hacer frente a una emergencia sanitaria sin precedentes que ha incidido en todas las economías de los Estados miembros y que los ha obligado a intervenir de forma contundente en los sectores más afectados por las restricciones impuestas a causa de la pandemia, ese Marco ha permitido a la Comisión examinar y aprobar muchos proyectos notificados por los Estados miembros en plazos muy breves, toda vez que la eficacia de esas intervenciones dependía también de su celeridad. La Decisión controvertida se inscribe en ese contexto de emergencia.

92. No cabe duda de que, como sostuvo la propia Comisión en la vista, es precisamente en tiempos de crisis cuando resulta necesario prestar atención al respeto de los principios generales de la Unión y de los principios que rigen la política en materia de ayudas de Estado. Por esta razón considero, como ya he indicado anteriormente, que el Tribunal de Justicia debería reafirmar, incluso en un contexto de emergencia como aquel en el que se aplica la excepción prevista en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b),[64] la obligación de la Comisión de ponderar caso por caso, en la decisión mediante la cual aprecie la compatibilidad de la medida que le ha sido notificada, los efectos positivos y negativos de las medidas de ayuda adoptadas en tal sentido por los Estados miembros, con el fin de garantizar la conformidad de esas medidas con el interés común.

93. Sin embargo, también es indudable que el carácter excepcional de la situación que se ha creado a consecuencia de las restricciones ocasionadas por la pandemia de COVID-19, el impacto en la economía de la Unión en su conjunto de esas restricciones, que va más allá de la dimensión territorialmente limitada de la perturbación de la economía de un Estado miembro a que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y la necesidad de una intervención a tiempo en apoyo de los sectores más afectados son elementos, todos ellos, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir el objetivo de interés común en función del cual debe realizarse esa ponderación y garantizarse la necesaria coordinación de las intervenciones nacionales.

60 Véase la sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo (C-470/20, EU:C:2022:981), apartado 30 y jurisprudencia citada.

61 Véase la sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo (C-470/20, EU:C:2022:981), apartado 30 y jurisprudencia citada.

62 Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera (DO 2013, C 216, p. 1).

63 Véase la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros (C-526/14, EU:C:2016:570), apartado 43.

64 Aunque se esté de acuerdo con la Comisión en el carácter «existencial» que tiene para el Estado miembro afectado por la perturbación de su economía que permite acogerse a la excepción prevista en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

94. En un contexto de este tipo, considero que la Comisión debe estar facultada, con sujeción a ciertos límites, para realizar esa ponderación con carácter general, en instrumentos que examinen el impacto de la crisis en la economía de la Unión en su conjunto y establezcan las reglas y limitaciones que deben aplicarse a todas las intervenciones estatales con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), adoptadas para afrontarla, partiendo del presupuesto de que, si se respetan esas reglas y limitaciones y si son proporcionadas al objetivo que se persigue, tales intervenciones responden al interés común, toda vez que el falseamiento que introducen es, en principio, necesario.

95. En mi opinión, el Marco Temporal con arreglo al cual se apreció la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas en cuestión reúne los requisitos antes indicados. La Comisión identifica en él tanto las vías a través de las cuales la crisis sanitaria afecta a la economía de la Unión como la necesidad de una respuesta económica coordinada de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión con el fin de atenuar esas repercusiones negativas, y precisa que, en las circunstancias excepcionales creadas por la epidemia de COVID-19, empresas de todo tipo pueden enfrentarse a una grave falta de liquidez, lo cual hace oportuno que los Estados miembros «incentiv[en] a las entidades de crédito y a otros intermediarios financieros a que sigan desempeñando su papel y continúen apoyando la actividad económica en la [Unión]», en particular mediante ayudas con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), que, concedidas a través de los bancos que actúan como intermediarios financieros, redundan directamente en beneficio de las empresas (apartados 4 y 5).[65] A continuación, la Comisión pone de manifiesto la importancia del control de la Unión sobre las ayudas de Estado con el fin de garantizar «que no se fragmente el mercado interior de la [Unión] y se mantengan intactas las condiciones de competencia equitativas» y de evitar «las competiciones por conseguir mayores subvenciones, en las que aquellos Estados miembros con mayores recursos pueden consagrar fondos más cuantiosos que sus vecinos, en detrimento de la cohesión dentro de la Unión» (apartado 10). Por último, la Comisión fija como objetivo del Marco Temporal «establecer un marco que permita a los Estados miembros hacer frente a las dificultades que están encontrando las empresas, al tiempo que mantienen la integridad del mercado interior de la [Unión] y garantizan la igualdad de condiciones» (apartado 16). Teniendo en cuenta esos objetivos, la Comisión reconoció en la sección 3.2 del Marco Temporal, dedicada a las ayudas en forma de garantías de préstamos, que este tipo de ayudas, «por un período de tiempo y un importe de préstamo limitados[,] pueden ser una solución adecuada, necesaria y específica mientras duren las actuales circunstancias» a fin de garantizar el acceso a la liquidez para las empresas que se enfrenten a una súbita escasez.

96. Soy consciente de que el planteamiento que propongo[66] también se basa, en esencia, en una presunción. Sin embargo, a diferencia de la presunción que se establece en el apartado 68 de la sentencia recurrida, concede mayor flexibilidad a la Comisión y permite al juez de la Unión mantener un control, aunque limitado, sobre el ejercicio de su facultad de apreciación por parte de la Comisión.

97. Por último, también conviene subrayar que, para evitar que este planteamiento pueda hacer menos estricto en el caso concreto el control de la Comisión sobre las intervenciones de los Estados en apoyo de sus propias empresas en períodos de crisis —en particular cuando tales períodos de crisis afectan negativamente a uno o varios sectores de la economía en más de un Estado miembro, se alargan en el tiempo o se van sucediendo— y, de este modo, alterar de forma

[65] El apartado 42 de la Decisión controvertida se hace eco de ese objetivo.

[66] Es preciso subrayar que este planteamiento ha sido defendido por la Comisión ante el Tribunal General, que lo rechazó en el apartado 71 de la sentencia recurrida.

duradera los condiciones de igualdad en las que operan las empresas de la Unión, en favor, en particular, de empresas que pertenecen a los Estados miembros con mayor capacidad fiscal, es necesario que la ponderación que se realice en instrumentos como el Marco Temporal, en particular cuando estén destinados a aplicarse por un período prolongado, tenga también en cuenta el impacto en las condiciones de los intercambios comerciales y sobre la libre competencia de las actuaciones ya autorizadas por instrumentos anteriores.

98. A la luz de lo anterior, considero que, previa sustitución de los fundamentos recogidos en los apartados 67 a 70 de la sentencia recurrida, procede desestimar el tercer motivo de casación.

III. Conclusión

99. A la luz de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que desestime los motivos primero, segundo y tercero formulados por Ryanair en apoyo de su recurso de casación.