Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 23 de enero de 2025 *

«Recurso de casación — Ayuda de Estado — Régimen de ayudas — Medidas destinadas a respaldar a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación nacional en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Decisión de la Comisión Europea de no plantear objeciones — Obligación de motivación»

En el asunto C-490/23 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 1 de agosto de 2023,

Neos SpA, con domicilio social en Somma Lombardo (Italia), representada por los Sres. A. Cogoni y M. Merola, avvocati,

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

Ryanair DAC, con domicilio social en Swords (Irlanda), representada por los Sres. F.-C. Laprévote y E. Vahida, avocats, y los Sres. D. Pérez de Lamo y S. Rating, abogados,

parte demandante en primera instancia,

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

parte demandada en primera instancia,

Blue panorama airlines SpA, con domicilio social en Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA — Linee aeree regionali Europee, con domicilio social en Villafranca di Verona (Italia), representada por los Sres. A. Cogoni y M. Merola, avvocati,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. S. Rodin (Ponente) y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, Neos SpA solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 24 de mayo de 2023, Ryanair/Comisión (Italia; régimen de ayudas; COVID-19) (T-268/21, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2023:279), mediante la que dicho Tribunal anuló la Decisión C(2020) 9625 final de la Comisión, de 22 de diciembre de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.59029 (2020/N) — Italia — COVID-19: Régimen de compensaciones a las compañías aéreas titulares de una licencia expedida por las autoridades italianas (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

2 Los antecedentes del litigio, tal como se desprenden de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.

3 Mediante el decreto-legge n. 34 — Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decreto-ley n.º 34 de medidas urgentes en materia sanitaria y de apoyo al trabajo y a la economía, así como de políticas sociales relacionadas con la emergencia epidemiológica del COVID-19), de 19 de mayo de 2020 (GURI n.º 128, de 19 de mayo de 2020, suplemento ordinario n.º 21), modificado y convalidado con rango de ley mediante la Ley n.º 77, de 17 de julio de 2020 (GURI n.º 180, de 18 de julio de 2020, suplemento ordinario n.º 25) (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 34»), las autoridades italianas crearon un fondo de compensación de los perjuicios sufridos por el sector aéreo en el contexto de la pandemia de COVID-19 de un importe de 130 millones de euros (en lo sucesivo, «medida de ayuda en cuestión»).

4 El 14 de agosto de 2020, las autoridades italianas adoptaron el decreto-legge n. 104 — Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (Decreto-ley n.º 104 de Medidas Urgentes para el Apoyo y el Relanzamiento de la Economía) (GURI n.º 203, de 14 de agosto de 2020, suplemento ordinario n.º 30). Este Decreto-ley habilitaba al ministro de Infraestructuras y Transportes de la República Italiana, hasta tanto concluyera el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 3, a conceder, de forma preliminar, subvenciones financiadas con cargo al fondo creado por el Decreto-ley n.º 34 de un importe total no superior a 50 millones de euros a las compañías aéreas que cumplieran los criterios de selección con arreglo al artículo 198 del Decreto-ley n.º 34.

5 El 15 de octubre de 2020, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, la República Italiana notificó a la Comisión Europea la medida de ayuda en cuestión.

6 Cuatro criterios de selección para poder acogerse a la medida se establecieron en el artículo 198 del Decreto-ley n.º 34. En primer lugar, la compañía aérea no debe ser beneficiaria de un fondo creado por otro Decreto-ley que establezca una compensación de los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 para las compañías aéreas titulares de una licencia expedida por las autoridades italianas y encargadas de la ejecución de obligaciones de servicio público en la fecha de entrada en vigor de ese Decreto-ley. En segundo lugar, la compañía aérea debe presentar un certificado de transporte aéreo válido y ser titular de una licencia italiana. En tercer lugar, la capacidad de las aeronaves de la compañía aérea debe ser superior a diecinueve plazas. En cuarto lugar, la compañía aérea debe asignar a los empleados que estén destinados en cualquiera de sus bases en Italia, así como a los empleados de empresas terceras que participen en su actividad, una retribución que no puede ser inferior a la retribución mínima fijada en convenio colectivo nacional aplicable al sector del transporte aéreo (en lo sucesivo, «requisito de retribución mínima»).

7 El 22 de diciembre de 2020, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, mediante la que declaró la medida de ayuda en cuestión compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y, en consecuencia, no planteó objeciones.

Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida

8 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 18 de mayo de 2021, Ryanair DAC interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión controvertida.

9 En apoyo de su recurso, Ryanair invocó cuatro motivos, basados, el primero, en la violación de los principios de no discriminación por razón de la nacionalidad, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento; el segundo, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y en un error manifiesto de apreciación de la proporcionalidad de la ayuda habida cuenta de los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19; el tercero, en una vulneración de sus derechos de procedimiento, al haberse negado la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal pese a la existencia de serias dudas sobre la compatibilidad de la medida de ayuda en cuestión con el mercado interior, y, el cuarto, en el incumplimiento de la obligación de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

10 En la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó el cuarto motivo del recurso y destacó que el incumplimiento de dicha obligación de motivación constituía un vicio sustancial de forma y no tenía relación con la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo.

11 A este respecto, el Tribunal General consideró en esencia que la referida Decisión incumplía doblemente la obligación de motivación en cuanto al análisis del cuarto criterio de selección para poder acogerse a la medida de ayuda en cuestión, a saber, el requisito de retribución mínima.

12 En primer lugar, señaló, en el apartado 24 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida no mostraba de manera clara e inequívoca el razonamiento que condujo a la Comisión a afirmar a la vez que el requisito de retribución mínima estaba indisociablemente vinculado a la medida de ayuda en cuestión, en el apartado 93 de la referida Decisión, y que dicho requisito no era inherente al objetivo de la expresada medida, en el apartado 95 de esa Decisión.

13 En segundo lugar, declaró, en particular en los apartados 26 y 34 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había expuesto las razones que le permitían considerar que la única disposición pertinente, aparte de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, a cuya luz debía examinar la compatibilidad con el Derecho de la Unión del requisito de retribución mínima era el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento Roma I»), y no el artículo 56 TFUE, relativo a la libre prestación de servicios.

14 El Tribunal General, en tales circunstancias, indicó que no podía controlar si el requisito de retribución mínima era compatible con «otras disposiciones del Derecho de la Unión» y si la medida de ayuda en cuestión, considerada como un todo, era por tanto compatible con el mercado interior.

15 Así pues, el Tribunal General, sin examinar los otros motivos del recurso, estimó el cuarto motivo y, en consecuencia, anuló la Decisión controvertida.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

16 Mediante su recurso de casación, Neos solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Devuelva el asunto al Tribunal General.

17 Ryanair solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene a la recurrente a cargar con las costas del presente procedimiento.

18 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Devuelva el asunto al Tribunal General.

– Condene a Ryanair a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión correspondientes al procedimiento de primera instancia y al de casación.

19 Air Dolomiti SpA — Linee aeree regionali Europee solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y devuelva el asunto al Tribunal General.

Sobre el recurso de casación

20 En apoyo de su recurso de casación, Neos invoca dos motivos que comprenden cada uno tres partes. El primer motivo está basado en un incumplimiento de la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General y en errores de Derecho en cuanto a la apreciación de la relación entre las normas en materia de ayudas de Estado y otras disposiciones de los Tratados, así como

en un incumplimiento de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión. El segundo motivo está basado en una desnaturalización de la Decisión controvertida y en errores de Derecho en cuanto a la apreciación de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión, a la aplicación del artículo 56 TFUE en el sector aéreo y a la apreciación de la relación entre el artículo 8, apartado 1, del Reglamento Roma I y las normas del mercado interior.

21 Mediante la tercera parte del primer motivo y la primera parte del segundo motivo, que deben ser examinadas conjuntamente, Neos alega que el Tribunal General, en los apartados 24 y 26 a 34 de la sentencia recurrida, incurrió en errores de Derecho y desnaturalizó los hechos al considerar que la Comisión había incumplido la obligación de motivación que le incumbe en virtud de los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 108 TFUE, apartado 2.

Alegaciones de las partes

22 En el marco de la tercera parte de su primer motivo, Neos sostiene que, al considerar, en el apartado 24 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había explicado de manera clara e inequívoca las razones por las que el requisito de retribución mínima estaba indisociablemente vinculado a la medida de ayuda en cuestión y «a la vez» no era inherente a su objetivo, el Tribunal General no reparó en el alcance de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión conforme a los artículos 296 TFUE y 108 TFUE, apartado 2.

23 Según Neos, la Decisión controvertida satisface los criterios de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la obligación de motivación. En primer lugar, porque los considerandos 92 y 93 de la citada Decisión contienen una apreciación razonada de los cuatro criterios de selección para poder acogerse a la medida de ayuda en cuestión, descritos en el presente asunto como indisociablemente vinculados a esta. A este respecto, Neos recalca que Ryanair no criticó esa apreciación en su recurso, ni siquiera desde la perspectiva de la obligación de motivación, por lo que, al entender que la Comisión incumplió dicha obligación, el Tribunal General infringió la prohibición de resolver *ultra petita*.

24 En segundo lugar, por lo que se refiere al considerando 95 de la Decisión controvertida, Neos alega que la Comisión podría o, incluso, debería haber concluido que no procedía una apreciación distinta del requisito de retribución mínima, por ser este inherente al objetivo de la medida de ayuda en cuestión. En efecto, dicho requisito persigue lograr que el disfrute de la medida se reparta entre las empresas interesadas y sus empleados, garantizando que la retribución de estos últimos no sea inferior al mínimo legal fijado con arreglo al convenio colectivo nacional aplicable al sector del transporte aéreo y que no se les penalice con motivo de la pandemia. Según Neos, este objetivo es totalmente conforme con los términos del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), no es discriminatorio, no falsea los intercambios comerciales entre los Estados miembros y no perjudica al buen funcionamiento del mercado interior en mayor medida que la propia ayuda. No obstante, Neos indica que la Comisión, por razones de prudencia, consideró que ese requisito no era inherente al objetivo de la medida de ayuda en cuestión, motivando claramente su posición en el considerando 95 de la Decisión controvertida, y lo examinó a la luz de unas disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las que regulan específicamente las ayudas de Estado.

25 En tercer lugar, para Neos resulta difícil entender por qué el Tribunal General consideró que la Decisión controvertida incumple la obligación de motivación en lo que toca a un razonamiento y a una conclusión de la Comisión, según los cuales el requisito de retribución mínima no es inherente al objetivo de la medida de ayuda en cuestión, que eran no obstante útiles para Ryanair y cualquier otra parte interesada a efectos de impugnar dicha Decisión.

26 Neos alega a este respecto que la Decisión controvertida está más fundamentada que otras decisiones de la Comisión por las que se autorizaba la concesión de ayudas al sector del transporte aéreo en el contexto de la pandemia de COVID-19, que fueron impugnadas por Ryanair aduciendo argumentos relativos a la motivación, pero que fueron no obstante confirmadas por el Tribunal General. Así, Neos señala que, al contrario que otras decisiones de la Comisión, la Decisión controvertida contiene una apreciación de la compatibilidad más minuciosa, puesto que incluye una sección entera dedicada a la apreciación de la conformidad de la medida de ayuda en cuestión con otras disposiciones del Derecho de la Unión distintas del artículo 107 TFUE y una conclusión según la cual un criterio de selección para poder acogerse a la referida medida no es inherente al objetivo de esta. En estas circunstancias, la anulación de la Decisión controvertida por incumplimiento de la obligación de motivación resulta cuando menos paradójica.

27 Además, el hecho de que Ryanair tuviera la posibilidad de ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva viene a corroborar la suficiencia de la motivación de esa Decisión, como pone de manifiesto el primer motivo del recurso de anulación. Para Neos, este motivo muestra que la parte demandante en primera instancia comprendió el alcance de la Decisión controvertida y pudo impugnar su procedencia.

28 Mediante la primera parte de su segundo motivo, Neos sostiene que el Tribunal General, en los apartados 26 a 34 de la sentencia recurrida, desnaturalizó la Decisión controvertida e incurrió en error de Derecho en cuanto al alcance de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión.

29 Según Neos, por un lado, el razonamiento del Tribunal General imputando a la Comisión haber examinado la compatibilidad con el mercado interior del requisito de retribución mínima únicamente a la luz del artículo 8 del Reglamento Roma I es contradictorio y erróneo. En efecto, como se desprende claramente de la Decisión controvertida, en particular de sus considerandos 95 y 99, la Comisión examinó la compatibilidad de dicho requisito a la luz no solamente de la citada disposición, sino también de otras disposiciones del Derecho de la Unión. De esta manera, Neos sostiene que el Tribunal General desnaturalizó la Decisión controvertida.

30 Por otro lado, al imputar a la Comisión no haber motivado la conclusión formulada en el considerando 99 de la Decisión controvertida, según la cual el requisito de retribución mínima no era contrario a las otras disposiciones del Derecho de la Unión, el Tribunal General no reparó en el alcance de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión con arreglo a los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 108 TFUE, apartado 2. Y es que, para Neos, no cabe exigir razonablemente a la Comisión que presente una motivación minuciosa a la vista de cada disposición del Derecho de la Unión potencialmente pertinente.

31 La Comisión y Air Dolomiti SpA — Linee aeree regionali Europee coinciden en que deben estimarse los motivos invocados por Neos.

32 Ryanair rebate las alegaciones formuladas por Neos en apoyo de los motivos del recurso de casación. Aduce que el Tribunal General consideró acertadamente que la Comisión no había llegado a motivar la conclusión según la cual el requisito de retribución mínima estaba indisociablemente vinculado a la medida de ayuda en cuestión y al mismo tiempo no era inherente al objetivo de esta. Para Ryanair, contrariamente a lo que sostiene Neos, el Tribunal General no resolvió *ultra petita*, pues no se pronunció únicamente sobre la cuestión de la existencia de un vínculo entre dicho requisito y la citada medida y, en cualquier caso, el motivo basado en una insuficiencia de motivación podía haber sido planteado de oficio por el Tribunal

General. En la medida en que Neos hace referencia a varias sentencias recientes del Tribunal General relativas a ayudas otorgadas al sector de la aviación en el contexto de la pandemia de COVID-19, Ryanair señala las diferencias que, su modo de ver, existen entre las decisiones de la Comisión objeto de esas sentencias y la Decisión controvertida, en particular la denuncia presentada por la l'Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (Asociación Italiana de Compañías *Low Cost*). En el caso de esta denuncia, resultó reforzada la obligación que incumbe a la Comisión de examinar la cuestión relativa a la violación del principio de la libre prestación de servicios. En términos generales, para Ryanair, no se trata de si la Decisión controvertida estaba mejor fundamentada que otras decisiones de la Comisión, sino de si estaba suficientemente fundamentada.

33 Por lo que se refiere a la primera parte del segundo motivo del recurso de casación, Ryanair entiende que debe declararse su inadmisibilidad, por carecer de sustento probatorio y de claridad. En cualquier caso, según Ryanair, Neos no ha demostrado que el Tribunal General hubiera procedido a desnaturalizar los hechos tal como alega y tampoco ha aportado prueba alguna que demuestre que la Comisión hubiera examinado la conformidad del requisito de retribución mínima con otras disposiciones del Derecho de la Unión distintas del artículo 8 del Reglamento Roma I. Así, Ryanair aduce que, a la vista en particular de la importancia de la denuncia presentada por la Asociación Italiana de Compañías *Low Cost* en el contexto de la Decisión controvertida, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho en cuanto a la apreciación del alcance de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión en relación con este punto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 Es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados, así como el interés que los destinatarios del acto u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 23 de noviembre de 2023, Ryanair/Comisión, C-210/21 P, EU:C:2023:908, apartado 105 y jurisprudencia citada).

35 Por lo que se refiere, más concretamente, como en el caso de autos, a una decisión, adoptada con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, de no formular objeciones a una medida de ayuda, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que tal decisión, que se adopta en plazos breves, únicamente debe contener las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior, y que procede considerar que incluso una motivación sucinta de dicha decisión cumple el requisito de motivación exigido en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, siempre que muestre de manera clara e inequívoca las razones por las cuales la Comisión consideró que no

existían dificultades de ese tipo, siendo el aspecto de la fundamentación de tal motivación ajeno al citado requisito (sentencia de 23 de noviembre de 2023, Ryanair/Comisión, C-210/21 P, EU:C:2023:908, apartado 106 y jurisprudencia citada).

36 Procede examinar a la luz de los precedentes criterios si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida incumplía la obligación de motivación que incumbe a la Comisión en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

37 En primer lugar, en la medida en que, mediante la tercera parte del primer motivo, Neos reprocha al Tribunal General haber incurrido en tal error al considerar, en el apartado 24 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida no mostraba de manera clara e inequívoca el razonamiento que condujo a la Comisión a afirmar «a la vez» que el requisito de retribución mínima estaba indisociablemente vinculado a la medida de ayuda en cuestión, en el considerando 93 de la referida Decisión, y que dicho requisito no era inherente al objetivo de la expresada medida, en el considerando 95 de esa Decisión, debe advertirse que los citados considerandos figuran en la última sección de la Decisión controvertida, a saber, en la sección 3.3.5, que incluye los considerandos 91 a 99 y está específicamente dedicada a la apreciación que la Comisión efectuó de la medida de ayuda en cuestión a la vista de disposiciones y principios del Derecho de la Unión distintos de los relativos a las ayudas de Estado.

38 Previamente a dicha apreciación, la Comisión describió la medida de ayuda, en la sección 2 de la Decisión controvertida, mencionando en particular su finalidad, a saber, en esencia, compensar los perjuicios sufridos por ciertas compañías aéreas con motivo de las restricciones de desplazamiento impuestas a raíz de la pandemia de COVID-19, su base jurídica, el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), las medidas adoptadas al respecto por los Estados miembros y los terceros Estados en lo tocante a los vuelos con destino u origen en Italia, el impacto de dichas medidas en las compañías aéreas italianas, los cuatro criterios de selección para poder acogerse a la medida de ayuda en cuestión y el perjuicio indemnizable, a saber, las pérdidas netas directamente vinculadas a las citadas restricciones, sufridas durante el período comprendido entre el 1 de marzo y el 15 de junio de 2020.

39 En cuanto al examen de la conformidad de la medida de ayuda en cuestión con el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), la Comisión consideró en esencia, en las secciones 3.3.3 y 3.3.4 de la Decisión controvertida, que era cierto que dicha medida tenía relación con un acontecimiento de carácter excepcional, en el sentido de la citada disposición, que cubría un período durante el cual las pérdidas netas sufridas por las compañías aéreas constituían un perjuicio directamente ligado a ese acontecimiento y que la referida medida era proporcionada, toda vez que no iba más allá de lo necesario para compensar ese perjuicio.

40 Una vez efectuado este primer análisis, la Comisión examinó, en la sección final de la Decisión controvertida, la compatibilidad de la medida de ayuda en cuestión con otras disposiciones del Derecho de la Unión.

41 A este respecto, comenzó recordando, por un lado, en el considerando 91 de la Decisión controvertida, la jurisprudencia según la cual el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado FUE. Así pues, una ayuda que, como tal o debido a alguna de sus modalidades, infringe disposiciones o vulnera principios generales del Derecho de la Unión no puede declararse compatible con el

mercado interior (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, apartados 50 y 51, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair/Comisión, C-210/21 P, EU:C:2023:908, apartado 82 y jurisprudencia citada).

42 Por otra parte, como recordó el Tribunal General en el apartado 22 de la sentencia recurrida, la Comisión, en el considerando 92 de su Decisión, hizo referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, cuando las modalidades de una ayuda están tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda que no sea posible apreciarlas aisladamente, el efecto de estas sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda en su conjunto con el mercado interior debe apreciarse necesariamente a través del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, apartado 14, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair/Comisión, C-210/21 P, EU:C:2023:908, apartado 83 y jurisprudencia citada).

43 A continuación, en el mismo apartado de la sentencia recurrida, el Tribunal General indicó que, en el considerando 93 de la Decisión controvertida, la Comisión había declarado que los cuatro criterios de selección para poder acogerse a la medida de ayuda en cuestión estaban «indisolublemente vinculados» a esta en el sentido de esa jurisprudencia.

44 Por otra parte, el Tribunal General señaló, en el apartado 23 de esa sentencia, que la Comisión había indicado, en el considerando 95 de la Decisión controvertida, que existía una razón particular para examinar el cuarto de esos criterios de selección, relativo al requisito de retribución mínima, y que había considerado que este requisito no era «inherente al objetivo de la medida controvertida», dado que, en esencia, su finalidad era conseguir que las empresas beneficiarias garantizaran la protección de una retribución mínima a sus empleados destinados en alguna de sus bases en Italia, de conformidad con el Derecho italiano, antes de concluir que la compatibilidad de dicho requisito también debía apreciarse, por consiguiente, a la luz de «otras disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión».

45 Por último, como se menciona en el apartado 25 de la sentencia recurrida, la Comisión, tras apreciar, en los considerandos 96 a 98 de la Decisión controvertida, la compatibilidad del requisito de retribución mínima a la luz del artículo 8, apartado 1, del Reglamento Roma I, concluyó, en el considerando 99, que este requisito respetaba *prima facie* la protección que el citado Reglamento confería a los asalariados y no constituía una infracción de otras disposiciones del Derecho de la Unión.

46 Es en este contexto en el que la recurrente en casación sostiene que adolece de error de Derecho la apreciación del Tribunal General que figura en el apartado 24 de la sentencia recurrida, según la cual la Comisión no había motivado por tanto de manera jurídicamente suficiente la Decisión controvertida, en los considerandos 93 y 95 de esta, al no mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento que la condujo a considerar a la vez que el requisito de retribución mínima estaba indisolublemente vinculado a la medida de ayuda en cuestión y que dicho requisito no era inherente al objetivo de esta medida.

47 Procede señalar, por un lado, que, tratándose de una decisión de no plantear objeciones respecto de una medida de ayuda en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 3, incumbía al Tribunal General, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 35 de la presente sentencia, comprobar si la Decisión controvertida presentaba las razones por las que la Comisión había entendido que no existían serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la medida de ayuda en cuestión con el mercado interior.

48 Pues bien, como se desprende de los apartados 38 a 40 y 45 de la presente sentencia, la Comisión indicó las razones por las que entendía que no existían tales dificultades, a saber, que dicha medida cumplía los requisitos para la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y que era proporcionada a los perjuicios que se pretendía compensar, además de que un criterio de selección para poder acogerse a esa medida, que la Comisión consideraba que debía examinar a la luz de disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado, no resultaba contrario a ninguna de tales disposiciones.

49 Al no tener en cuenta todos los anteriores elementos de la Decisión controvertida, la apreciación del Tribunal General que figura en el apartado 24 de la sentencia recurrida es resultado de un examen de la motivación de la expresada Decisión que pasa por alto el criterio en función del cual debía apreciarse la suficiencia de la motivación de esta.

50 Por otro lado, como se ha señalado en los apartados 41 a 44 de la presente sentencia, la motivación de la Decisión controvertida expone las razones por las que la Comisión entendió que procedía apreciar el requisito de retribución mínima a la luz de disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado, a saber, que dicho requisito no era inherente al objetivo de la medida de ayuda en cuestión. Contrariamente a lo que el Tribunal General consideró implícitamente en el apartado 24 de la presente sentencia, no cabía exigir a la Comisión que presentara una motivación más minuciosa en relación con la anterior constatación, o con la relación que pudiera existir entre esta y la constatación precedente según la cual todos los criterios de selección para poder acogerse a la medida en cuestión estaban indisolublemente vinculados a esta última.

51 En relación con este punto, procede recordar que, conforme a la jurisprudencia mencionada en el apartado 35 de la presente sentencia, la motivación de una decisión, adoptada con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, de no formular objeciones a una medida de ayuda puede ser sucinta.

52 Además, procede observar que la articulación de los considerandos 93 y 95 de la Decisión controvertida pone ineludiblemente de manifiesto, aunque sea de manera implícita, que la Comisión consideró que debía efectuar un análisis complementario del requisito de retribución mínima a la luz de otras disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado. Así pues, el razonamiento seguido por la Comisión se muestra de manera suficientemente clara e inequívoca.

53 Es preciso advertir que la cuestión de la fundamentación en Derecho de la motivación de un acto es ajena a la apreciación de la suficiencia de dicha motivación. Así, aun suponiendo que la coexistencia de las conclusiones formuladas en los considerandos 93 a 95 de la Decisión controvertida entrañara un error de Derecho, no cabría imponerle en ningún caso la sanción por razón de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

54 De lo anterior se infiere que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 24 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida, en especial sus considerandos 93 y 95, no cumplían el requisito de motivación del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

55 En segundo lugar, mediante la primera parte del segundo motivo, Neos reprocha al Tribunal General, en esencia, haber incurrido en error de Derecho al declarar, en particular en los apartados 26, 27 y 34 de la sentencia recurrida, que la Comisión faltó a su obligación de

motivación en la medida en que no explicó por qué la única disposición pertinente distinta de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, a cuya luz debía examinar la compatibilidad del requisito de retribución mínima, era el artículo 8 del Reglamento Roma I y no el artículo 56 TFUE, entre otros, que consagra la libre prestación de servicios.

56 A ese respecto, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 41 de la presente sentencia, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado FUE. Así pues, una ayuda que, como tal o debido a alguna de sus modalidades, infringe disposiciones o viola principios generales del Derecho de la Unión no puede ser declarada compatible con el mercado interior.

57 En el presente asunto, procede señalar, por un lado, que, si bien la Decisión controvertida, en sus considerandos 96 a 99 en particular, contiene un examen minucioso de la compatibilidad del requisito de retribución mínima solamente a luz del artículo 8 del Reglamento Roma I, también es cierto que, como observó Neos acertadamente, se trata de la única disposición del Derecho de la Unión que la Comisión consideró que podía ser pertinente para ese examen. En efecto, en el considerando 99 de la Decisión controvertida, la Comisión concluyó que el requisito de retribución mínima era *prima facie* compatible con el Reglamento Roma I y que «no constituía una infracción de otras disposiciones del Derecho de la Unión».

58 Por otro lado, contrariamente a lo que el Tribunal General consideró en particular en los apartados 26, 27 y 34 de la sentencia recurrida, la obligación de motivación que incumbe a la Comisión no implica, de todas formas, justificar en cada caso que no se haya efectuado un examen expreso de la compatibilidad de una medida de ayuda a la vista de ciertas disposiciones o de ciertos principios del Derecho de la Unión distintos de las normas relativas a las ayudas de Estado ni, en consecuencia, pronunciarse sobre su pertinencia para ese examen.

59 En efecto, habida cuenta del número tan elevado de disposiciones y de principios del Derecho de la Unión que pueden verse soslayados al otorgarse una ayuda, no cabe exigir a la Comisión, so pena de poner en peligro la eficacia del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, y acaso la posibilidad de adoptar una decisión favorable a una ayuda al término de la fase previa de examen contemplada en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y por tanto sin incoar un procedimiento de investigación formal, que presente una motivación específica a la vista de todos ellos y, en este caso, del artículo 56 TFUE.

60 A este respecto, procede observar, dada la necesidad de tener en cuenta el contexto a efectos de apreciar la obligación de motivación, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 34 de la presente sentencia, que una decisión por la que se declara una medida de ayuda compatible con el mercado interior en el marco de un procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE implica, especialmente si su motivación pone de manifiesto que la Comisión apreció la medida de ayuda en cuestión a la luz de esas disposiciones o de esos principios, que esta consideró que dichas disposiciones y principios o bien no eran pertinentes, o bien no habían sido de todas formas infringidos.

61 De cuanto antecede se infiere que el Tribunal General incurrió también en error de Derecho al declarar, en los apartados 26, 27 y 34 de la sentencia recurrida, que la Comisión había faltado a su obligación de motivación en la medida en que no había explicado por qué la única disposición pertinente distinta de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, a cuya luz debía examinar la compatibilidad del requisito de retribución mínima, era el artículo 8 del Reglamento Roma I y no el artículo 56 TFUE, entre otros.

62 Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, procede estimar la tercera parte del primer motivo y la primera parte del segundo motivo del recurso de casación y, por consiguiente, anular la sentencia recurrida, sin que sea necesario examinar la imputación de desnaturalización de los hechos que contiene esta última parte ni las demás partes de los mencionados motivos.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

63 Según lo dispuesto en el artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de que se anule la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

64 En este caso, el estado del litigio permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la primera parte del cuarto motivo del recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, por cuanto se refiere a la circunstancia de que esta última apreciara la medida de ayuda en cuestión, concretamente en lo referente al requisito de retribución mínima, a la luz de ciertas disposiciones o principios del Derecho de la Unión distintos de los que rigen específicamente las ayudas de Estado, tales como el principio de no discriminación, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

65 En efecto, de las consideraciones que figuran en los apartados 34 a 60 de la presente sentencia se desprende que dicha parte debe ser desestimada por infundada.

66 Por lo que se refiere, en cambio, a la segunda parte del cuarto motivo del recurso, así como al primer motivo, basado en la violación de los principios de no discriminación por razón de la nacionalidad, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento, al segundo motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y en un error manifiesto de apreciación de la proporcionalidad de la ayuda habida cuenta de los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19, y al tercer motivo, basado en una vulneración de los derechos de procedimiento de Ryanair, al no haberse incoado el procedimiento de investigación formal pese a la existencia de serias dudas sobre la compatibilidad de la medida de ayuda en cuestión con el mercado interior, el estado del litigio no permite su resolución.

67 En efecto, dichos motivos, relativos principalmente a la fundamentación en Derecho de la Decisión controvertida, que no fueron examinados por el Tribunal General, implican llevar a cabo apreciaciones fácticas complejas para las que el Tribunal de Justicia no dispone de todos los elementos necesarios.

68 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre los motivos mencionados en el apartado 66 de la presente sentencia y reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 24 de mayo de 2023, Ryanair/Comisión (Italia; régimen de ayudas; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279).**

2) Devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre los motivos primero a tercero y sobre la segunda parte del cuarto motivo del recurso de Ryanair DAC.

3) Reservar la decisión sobre las costas.

Firmas