

**DECISIÓN (UE) 2022/763 DE LA COMISIÓN
de 21 de diciembre de 2021**

relativa a la ayuda estatal SA.60165- 2021/C (ex 2021/N) que Portugal proyecta aplicar para TAP SGPS

[notificada con el número C(2021) 9941]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Vista la Decisión por la cual la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con respecto a la ayuda SA.60165 (2021/C) ⁽¹⁾,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con el citado artículo ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 10 de junio de 2021, Portugal notificó sus planes de conceder una ayuda estatal por un importe de 3 200 millones EUR, en calidad de ayuda de reestructuración, con arreglo a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis («Directrices de salvamento y reestructuración») ⁽³⁾ a la unidad económica, actualmente bajo el control exclusivo del Estado portugués, compuesta por Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA («TAP SGPS») y su actual empresa asociada Transportes Aéreos Portugueses, SA («TAP Air Portugal»), incluidas todas sus filiales controladas (considerandos 8 a 14). La notificación estuvo precedida de un préstamo de salvamento a TAP SGPS por un importe de 1 200 millones EUR, al que la Comisión no planteó objeciones en una decisión de 10 de junio de 2020 («decisión inicial sobre la ayuda de salvamento») ⁽⁴⁾. Portugal aplicó y desembolsó la ayuda de salvamento a TAP SGPS en julio de 2020 y presentó un plan de reestructuración para TAP SGPS el 10 de diciembre de 2020. La notificación iba acompañada de una versión actualizada del plan de reestructuración y de otros documentos justificativos.
- (2) El 19 de mayo de 2021, el Tribunal General anuló la Decisión inicial sobre la ayuda de salvamento, pero suspendió los efectos de la anulación hasta que la Comisión adoptara una nueva decisión ⁽⁵⁾. El 16 de julio de 2021, la Comisión adoptó una nueva Decisión que no planteaba objeciones a la ayuda de salvamento ⁽⁶⁾ que había sido objeto de otro recurso de anulación ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Decisión C (2021) 5278 final de la Comisión, de 16 de julio de 2021, relativa al asunto SA.60165 (DO C 317 de 6.8.2021, p. 13).

⁽²⁾ DO C 317 de 6.8.2021, p. 13.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión: Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

⁽⁴⁾ Decisión de la Comisión, de 10 de junio de 2020, en el asunto SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugal – Ayuda a TAP (DO C 228 de 10.7.2020, p. 1).

⁽⁵⁾ Sentencia de 19 de mayo de 2021, Ryanair DAC/Comisión, T-465/20, EU:T:2021:284. El Tribunal General declaró que la Comisión no motivó con arreglo al artículo 296 TFUE su Decisión inicial relativa a la ayuda de salvamento, en particular al no indicar si TAP SGPS pertenecía a un grupo en el sentido del apartado 22 de las Directrices de salvamento y reestructuración. El Tribunal General ordenó la suspensión de los efectos de la anulación de dicha Decisión durante un período no superior a dos meses a partir de la fecha de la sentencia si la Comisión decidiera adoptar una nueva decisión con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE, y un plazo adicional razonable si la Comisión decidiera incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE.

⁽⁶⁾ Decisión de la Comisión, de 16 de julio de 2021, en el asunto SA 57369 — Ayuda de salvamento a TAP SGPS (DO C 345 de 27.8.2021, p. 1).

⁽⁷⁾ Asunto T-743/21 Ryanair/Comisión, actualmente pendiente ante el Tribunal General.

- (3) Mediante carta de 16 de julio de 2021, la Comisión informó a Portugal de que había decidido incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») con respecto a la ayuda de reestructuración («decisión de incoación»). Polonia presentó observaciones sobre esta decisión a través de cartas fechadas el 19 de agosto y el 27 de agosto de 2021.
- (4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁸⁾. La Comisión instó a los interesados a que presentaran sus observaciones en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.
- (5) La Comisión recibió 39 observaciones de las partes interesadas en el plazo que expiró el 6 de septiembre de 2021, que transmitió a Portugal para darle la oportunidad de responder. Por carta de 5 de octubre de 2021, Portugal presentó sus comentarios a las observaciones de los interesados.
- (6) La Comisión solicitó información adicional sobre el plan de reestructuración y el apoyo a la ayuda y financiación de la reestructuración mediante carta de 29 de octubre de 2021, a la que Portugal respondió el 16 de noviembre de 2021. La Comisión y las autoridades portuguesas celebraron videoconferencias sobre las medidas de competencia previstas en la notificación, y la Comisión también solicitó información adicional sobre la estructura competitiva del mercado de los servicios aéreos de transporte de pasajeros con origen y destino en el aeropuerto de Lisboa el 25 de octubre de 2021, en particular información actualizada sobre las franjas horarias de las compañías aéreas que operan en el aeropuerto. Portugal respondió los días 2 y 8 de noviembre de 2021 y presentó información adicional los días 16, 25, 27 y 30 de noviembre de 2021 y, finalmente, el 3 de diciembre de 2021.
- (7) Portugal acordó de manera excepcional renunciar a los derechos derivados del artículo 342 del TFUE, en relación con el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1/1958 del Consejo ⁽⁹⁾, y que la presente Decisión se adoptara y se notificara de conformidad con el artículo 297 del TFUE en lengua inglesa.

2. DESCRIPCIÓN DE LA AYUDA

2.1. Beneficiario: estructura de propiedad y filiales operativas

- (8) El beneficiario de la ayuda de reestructuración es la unidad económica, actualmente bajo el control exclusivo del Estado portugués (considerandos 11 y 12), compuesta por TAP SGPS y su actual empresa asociada, TAP Air Portugal, incluidas todas sus filiales controladas. TAP SGPS es una sociedad de cartera constituida en 2003, mientras que TAP Air Portugal se creó en 1945 como compañía aérea nacional portuguesa. En 2017, TAP SGPS estaba controlada conjuntamente por Parpública —Participações Públicas, SGPS, SA (en lo sucesivo, «Parpública»)—, empresa pública gestora de participaciones del Estado portugués, y por dos sociedades, HPGB SGPS, SA ⁽¹⁰⁾ («HPGB») y DGN Corporation («DGN»), que operan a través de un consorcio denominado Atlantic Gateways SGPS, Lda. («AGW») ⁽¹¹⁾. Cuando la Comisión adoptó la Decisión inicial sobre la ayuda de salvamento, Parpública poseía el 50 % de las acciones de TAP SGPS y el 45 % estaba en manos de AGW, mientras que el 5 % restante pertenecía a los empleados de TAP SGPS. Esta situación de propiedad cambió en el contexto de la aplicación del actual proceso de salvamento y reestructuración de TAP SGPS.
- (9) Cuando comenzó el proceso de salvamento y reestructuración de TAP SGPS, TAP Air Portugal estaba íntegramente participada por TAP SGPS y era su mayor filial, ya que representaba alrededor del 98 % del volumen de negocios de TAP SGPS. Las autoridades portuguesas explican que hasta junio de 2020 no se contemplaba ningún cambio en la estructura del accionariado de TAP SGPS, ya que todos los accionistas del beneficiario estaban de acuerdo en la necesidad de una ayuda de salvamento para mantener la actividad de TAP Air Portugal y la viabilidad de TAP SGPS a largo plazo.

⁽⁸⁾ Véase la nota 1.

⁽⁹⁾ Reglamento n.º 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385).

⁽¹⁰⁾ HPGB, SGPS, SA, tiene su sede en Lisboa y forma parte del sector de actividad «Gestión de sociedades y empresas». HPGB, SGPS, SA cuenta con [...] empleados en esta ubicación. El conglomerado empresarial HPGB, SGPS, SA está formado por un total de [...] empresas.

⁽¹¹⁾ Para obtener más detalles sobre HPGB, DGN y el consorcio AGW, véanse los considerandos 11 a 15 de la Decisión de la Comisión de 16 de julio de 2021 en el asunto SA.57369, mencionado en la nota 6.

- (10) Las autoridades portuguesas no examinaron la cuestión del control de TAP SGPS hasta principios de julio de 2020, en el contexto de un bloqueo de las negociaciones con AGW sobre la aplicación del acuerdo del préstamo de salvamento. [...]. Ante el cuasi colapso financiero de TAP SGPS, que urgía a aplicar la ayuda de salvamento, las autoridades portuguesas decidieron celebrar un acuerdo privado con los accionistas de AGW para adquirir las participaciones de DGN, [...]. [...], el Ministerio del Tesoro portugués [Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (en lo sucesivo, «DGTF»)] adquirió directamente acciones de TAP SGPS que representaban el 22,5 % del capital social de TAP SGPS que anteriormente poseía AGW. En consecuencia, el Estado portugués ostenta actualmente, de forma directa e indirecta, una posición mayoritaria correspondiente al 72,5 % del capital social y los derechos económicos respectivos de TAP SGPS (50 % a través de Parpública y 22,5 % a través de la DGTF). Anteriormente, HPGB poseía una participación financiera en el consorcio AGW, no directamente en TAP SGPS, pero tras la adquisición de la participación de AGW, HPGB posee directamente una participación del 22,5 % en TAP SGPS.
- (11) Las autoridades portuguesas confirman que, según el acuerdo de participación celebrado por la República Portuguesa a través de la DGTF, [...]. [...] ⁽¹²⁾, [...] ⁽¹³⁾. El control del 72,5 % del capital social [...] confiere al Estado portugués el control exclusivo sobre TAP SGPS.
- (12) Del mismo modo, desde la concesión de la ayuda de salvamento, la posesión de acciones de TAP SGPS en TAP Air Portugal cambió cuando el Estado portugués, a través de la DGTF, acudió a la ampliación de capital de TAP Air Portugal por valor de 462 millones EUR ⁽¹⁴⁾. A partir del 24 de mayo de 2021, el Estado, a través de la DGTF, posee de forma directa aproximadamente el 92 % del capital social de TAP Air Portugal. TAP SGPS posee actualmente el 8 % restante. TAP Air Portugal es el único accionista de TAP Logistics Solutions, SA, sociedad constituida el 30 de diciembre de 2019 para la explotación de actividades de transporte de mercancías y correo.
- (13) TAP SGPS posee participaciones en el capital de las siguientes empresas dedicadas a la prestación de servicios relacionados con el transporte aéreo en Portugal y en otros países:
- el 100 % en Portugália Airlines – Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos, SA («Portugalia»);
 - el 100 % en U.C.S. — Cuidados Integrados de Saúde, SA, empresa que opera en el ámbito de los servicios sanitarios, cuyo cliente principal es también TAP Air Portugal;
 - el 100 % en TAPGER Sociedade de Gestão e Serviços, SA y el 99,83 % en Aeropar Participações Lda., ambas en calidad de sociedades de cartera;
 - el 78,72 % en TAP Manutenção e Engenharia Brasil, SA («M&E Brasil»), dedicada al mantenimiento de aeronaves para TAP Air Portugal y para terceros;
 - el 49 % (43,9 % directamente y 5,1 % a través de Portugalia) en SPdH-Serviços Portugueses de Handling, SA (también conocida como Groundforce Portugal), empresa que opera en el sector de la asistencia en tierra en los aeropuertos en Portugal, y
 - el 51 % en CATERINGPOR– Catering de Portugal, SA, dedicada a la prestación de servicios de restauración para la aviación, cuyo principal cliente es TAP Air Portugal.
- (14) Los cambios anteriormente descritos en el control durante el proceso de salvamento y reestructuración se producen a pesar de que, a efectos de la presente Decisión, cualquier referencia a la empresa beneficiaria favorecida por la ayuda de reestructuración incluye a TAP SGPS y a todas sus filiales cuando comenzó su proceso de salvamento y reestructuración a partir de junio de 2020, incluida TAP Air Portugal, salvo que se indique lo contrario. Cualquier referencia a TAP Air Portugal incluye a todas las filiales de transporte aéreo de TAP SGPS, incluida Portugalia, salvo que se indique lo contrario.

⁽¹²⁾ [...].

⁽¹³⁾ [...].

⁽¹⁴⁾ Decisión C(2021) 2991 final de la Comisión, de 23 de abril de 2021, en el asunto SA.62304 (2021/N) – Portugal – COVID 19: Reparación de daños a TAP Portugal (DO C 240 de 18.6.2021, p. 1).

2.2. Beneficiario: principales actividades en el sector de la aviación

- (15) En la unidad económica beneficiaria, TAP Air Portugal se dedica al transporte aéreo de pasajeros y mercancías. En 2019, antes de su reestructuración, TAP Air Portugal explotaba una flota de 108 aeronaves, incluidas las operadas en virtud de acuerdos de arrendamiento de aeronaves con tripulación, y prestaba servicio a 92 destinos en 38 países, transportaba más de 17 millones de pasajeros y operaba más de 130 000 vuelos. Estos vuelos se realizaban principalmente en rutas regulares desde aeropuertos como Lisboa, Oporto, Faro y cuatro islas de las Azores y Madeira, así como a destinos internacionales, incluidos [...] aeropuertos de Europa (fuera de Portugal), [...] destinos en Brasil ⁽¹⁵⁾, [...] en África ⁽¹⁶⁾ y [...] en América del Norte ⁽¹⁷⁾ en 2019. TAP Air Portugal ha estructurado principalmente sus operaciones en torno al aeropuerto de Lisboa, que constituye su principal centro de operaciones.
- (16) Portugal alega que TAP Air Portugal es un importante proveedor de conectividad para pasajeros y mercancías con destino u origen en Portugal y dentro de este país. En 2019, TAP Air Portugal era la única compañía aérea que operaba [...] de sus [...] rutas en la temporada de verano y [...] de las [...] rutas en la temporada de invierno. En particular, TAP Air Portugal desempeña un papel crucial para la conectividad de Portugal y de los países con la diáspora portuguesa. TAP Air Portugal también se considera un pilar de la economía portuguesa, en particular debido a su contribución al desarrollo de la industria turística en Portugal.
- (17) Otras compañías aéreas, en particular europeas, prestan servicios de transporte aéreo de pasajeros o de mercancías a Portugal, como Ryanair, la segunda mayor compañía aérea que opera en Portugal, Wizz Air y easyJet, las compañías aéreas del grupo Lufthansa (incluidas Brussels Airlines y Austrian Airlines), Air France-KLM, Finnair y las compañías aéreas de IAG (en particular, Vueling e Iberia).

2.3. Origen de las dificultades del beneficiario y situación financiera

- (18) La actual situación de dificultad del beneficiario se debe a problemas tanto de solvencia como de liquidez, que se han visto sumamente agravados por una grave crisis de liquidez provocada por la pandemia de COVID-19.
- (19) En primer lugar, entre 2006 y 2015, TAP SGPS acumuló [...] millones EUR [...]. Considerando el peso de la actividad de la compañía aérea en los ingresos de TAP SGPS, [...].
- (20) En los últimos años, TAP SGPS también incurrió en costes extraordinarios asociados a la interrupción de sus operaciones, lo que ha obstaculizado el crecimiento de la rentabilidad y la competitividad. [...] millones EUR [...] ⁽¹⁸⁾ [...] [...], [...] millones EUR [...], impulsados por un elevado nivel de retrasos y cancelaciones de vuelos, así como por una gran exposición a los tipos de cambio de moneda extranjera debida a las actividades en Brasil y Angola.
- (21) En segundo lugar, considerando que TAP Air Portugal obtuvo alrededor del [...] % de los ingresos de TAP SGPS, los resultados de la compañía aérea repercutieron considerablemente en la situación financiera general de su sociedad de cartera matriz. Tras la privatización de TAP SGPS en 2015 ⁽¹⁹⁾, TAP Air Portugal inició un proceso de transformación y siguió una trayectoria de crecimiento en términos operativos, con un crecimiento de los ingresos del [...] % hasta 2019. El proceso de transformación dirigido a [...].
- (22) Las acciones relacionadas con el proceso de transformación tuvieron lugar principalmente en 2018 y 2019, a saber, la entrega de [...] aeronaves A339 de bajo consumo de combustible, seguida de la transformación de productos, ventas e instrumentos y de la mejora de la contratación y los sistemas. Desde el punto de vista operativo, TAP Air Portugal aumentó sus operaciones en mercados de gran valor, como Brasil y América del Norte. El proceso de transformación, en particular las nuevas introducciones graduales y eliminaciones progresivas de flotas ejecutadas hasta 2019, contribuyó a reducir los niveles de coste del asiento por kilómetro ofertado (CASK) ⁽²⁰⁾. Sin embargo, también implicaba elevados costes puntuales relacionados con [...]. Además, TAP Air Portugal siguió siendo menos competitiva que otras compañías similares en términos de costes laborales y eficiencia.

⁽¹⁵⁾ [...].

⁽¹⁶⁾ [...].

⁽¹⁷⁾ [...].

⁽¹⁸⁾ Los costes de operaciones irregulares son identificados por una compañía aérea o un proveedor de servicios de asistencia en tierra que actúe en nombre de una compañía aérea cuando una perturbación ocurrida el día del viaje o el día anterior a este impida al cliente utilizar el vuelo o los vuelos que figuran en sus billetes.

⁽¹⁹⁾ La privatización del 61 % del capital social de TAP SGPS se llevó a cabo en 2015. En 2017, el Estado portugués compró a AGW una parte del capital social, lo que aumentó su participación al 50 %.

⁽²⁰⁾ El coste del asiento por kilómetro ofertado se utiliza para medir el coste unitario expresado en valor efectivo (céntimos de EUR por asiento) para operar cada asiento por cada kilómetro.

- (23) El 2 de diciembre de 2019, TAP Air Portugal cerró una oferta de obligaciones preferentes no garantizadas por importe de 375 millones EUR con vencimiento a cinco años con cupones anuales periódicos del 5,625 % y un interés efectivo del 5,75 % ⁽²¹⁾. La emisión tenía por objeto cubrir el gasto general de las empresas, reembolsar parcialmente la deuda y ampliar su vencimiento medio. La emisión atrajo calificaciones preliminares de BB- (Standard & Poor's) y B2 (Moody's), es decir, inferiores a la calificación «de grado de inversión». Varios meses antes, el 24 de junio de 2019, TAP Air Portugal había emitido obligaciones por valor de 200 millones EUR con vencimiento a cuatro años con cupones anuales regulares del 4,375 % ⁽²²⁾. Aunque los importes y las condiciones de las dos emisiones de junio y diciembre de 2019 difieren, el interés mostrado por dichas emisiones indica que el beneficiario podía acceder a financiación en el mercado antes del brote de COVID-19 en condiciones razonables.
- (24) El proceso de transformación se vio interrumpido como consecuencia de la pandemia mundial de COVID-19 y la crisis económica subsiguiente, en un momento en el que TAP Air Portugal aún no había logrado reducir de forma considerable sus costes, en particular los laborales, en comparación con sus competidores, especialmente las compañías aéreas de bajo coste.
- (25) Como consecuencia de ello, a la luz de las restricciones de desplazamiento y las órdenes de cuarentena sin precedentes impuestas por el Gobierno debido a la pandemia de COVID-19, el 20 de marzo de 2020, la agencia de calificación Standard & Poor's redujo la calificación de TAP Air Portugal a B- a largo plazo y una perspectiva sobre la calificación de liquidez a corto plazo de CCC+. En el mismo anuncio, Standard & Poor's asignaba unas perspectivas de recuperación del 45 % a la emisión de bonos por valor de 375 millones EUR. El 19 de marzo de 2020, la agencia de calificación Moody's también rebajó la probabilidad de incumplimiento y las calificaciones corporativas de TAP Air Portugal a Caa1-PD y Caa1, respectivamente. El 28 de mayo de 2020, el rendimiento anual hasta el vencimiento (diciembre de 2024) de las obligaciones preferentes por importe de 375 millones EUR emitidas en diciembre de 2019 era del 9,45 % en el mercado secundario. Dicho de otro modo, en esa fase, los adquirentes de las obligaciones emitidas por TAP Air Portugal exigieron un descuento sobre el valor nominal del título con el fin de obtener una rentabilidad del 9,45 % para aceptar su tenencia hasta su vencimiento. La información facilitada por las autoridades portuguesas corrobora [...] la situación financiera de TAP Air Portugal y del beneficiario [...] ⁽²³⁾, [...].
- (26) Las dificultades de TAP SGPS y de TAP Air Portugal se acumularon y provocaron un fuerte deterioro de la posición en acciones. A finales de 2019, TAP SGPS registró un patrimonio neto negativo de [...] millones EUR, que aumentó a [...] 000 millones EUR en 2020. TAP Air Portugal también presentó una posición en acciones negativa en 2020 ([...] 000 millones EUR).

2.4. Descripción del plan de reestructuración y de la ayuda de reestructuración

- (27) La ayuda de reestructuración apoya la aplicación del plan de reestructuración, que abarca el período comprendido entre 2020 y finales de 2025 («período de reestructuración»). El plan abarca la unidad económica, actualmente bajo control exclusivo del Estado portugués (considerandos 11 y 12), que comprende TAP SGPS y su actual empresa asociada TAP Air Portugal, incluidas todas sus filiales controladas.

2.4.1. Reestructuración de las operaciones

- (28) El plan de reestructuración tiene por objeto abordar las causas profundas de las dificultades de TAP SGPS y transformar la empresa de aquí a 2025. Debido al peso de TAP Air Portugal en el balance de TAP SGPS cuando tuvo dificultades relacionadas con las actividades cubiertas por el plan de reestructuración, la mayoría de las medidas de reestructuración operativa que reducen los costes y refuerzan los ingresos y las proyecciones previstas en el plan de reestructuración se refieren a TAP Air Portugal. El plan de reestructuración incluye medidas que comenzaron a aplicarse a partir de junio de 2020 o que se ejecutarán en el futuro y que se refieren a cuatro pilares: i) concentración en la estrategia básica ii) ajuste de la capacidad; mejora de los costes de explotación, y iv) aumento de los ingresos. En las subsecciones 2.4.1.1 a 2.4.1.4 se describe cada pilar del plan de reestructuración de TAP en su última actualización.

⁽²¹⁾ Declaración: «Tap anuncia una emisión de obligaciones preferentes por importe de 375 millones EUR al 5,625 %, fecha de vencimiento: 2024» el 22 de noviembre de 2019. La demanda de los inversores permitió que la emisión captara finalmente una cantidad mayor de capital (75 millones EUR por encima de los 300 millones EUR iniciales) y con precios más bajos (20 pb) que los inicialmente previstos.

⁽²²⁾ Referencia ISIN PTTAPBOM0007, TAP-SGPS 19/23.

⁽²³⁾ Beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones, amortizaciones y costes de reestructuración o alquiler. El EBITDAR es un parámetro que se utiliza principalmente para analizar la solvencia financiera y el rendimiento de las empresas que se reestructuraron a lo largo del año anterior.

2.4.1.1. Concentración en la estrategia básica

- (29) La lógica del plan de reestructuración es centrarse en la actividad principal, a saber, el negocio de aviación llevado a cabo a través de TAP Air Portugal y Portugalia; de forma simultánea, implica una desinversión y un abandono graduales de las actividades no esenciales. Dentro de esta lógica, el plan de reestructuración prevé que TAP SGPS abandone progresivamente todas las demás actividades de servicios generadoras de ingresos que venía ofreciendo en el mercado mediante la venta, la desinversión o el cese de tres líneas de negocio, como se indica a continuación. En primer lugar, TAP SGPS tiene la intención de vender su participación en la filial brasileña de mantenimiento de aeronaves, M&E Brasil, [...]. La segunda venta se refiere a [...] en el prestador de servicios de asistencia en tierra Groundforce, [...]. En tercer lugar, TAP SGPS tiene previsto vender su participación en el proveedor de servicios de restauración, Cateringpor, [...].

2.4.1.2. Ajuste de la capacidad

- (30) Las medidas destinadas a ajustar la capacidad de TAP Air Portugal consisten principalmente en dimensionar correctamente la flota de TAP Air Portugal y optimizar la red de TAP Air Portugal. El plan de la flota prevé [...]. En términos globales, el plan de la flota de TAP Air Portugal dará lugar, en 2025, a una composición más homogénea de la flota y a una reducción de los costes de explotación, debido a la reducción del consumo de combustible y de los requisitos de mantenimiento de las nuevas aeronaves.
- (31) Por lo que se refiere a la optimización de la red, el plan de reestructuración refuerza el papel de Lisboa como centro de conectividad, lo que es crucial habida cuenta del pequeño tamaño del mercado interior de TAP Air Portugal. El funcionamiento de un centro de conectividad será beneficioso para la estrategia [...]. [...]. Por último, las medidas de optimización de la red incluyen una asignación más rentable de las aeronaves a las diferentes rutas y la reducción de las rutas deficitarias y de las rutas con bajo valor de conectividad. Por ejemplo, en 2020 TAP Air Portugal explotó [...] destinos menos que en 2019 (de [...] a [...]) y suspendió indefinidamente la apertura de [...] rutas adicionales.
- (32) Por lo que se refiere a la presencia de TAP Air Portugal en el aeropuerto de Lisboa, la disminución de la flota de TAP Air Portugal reduce su capacidad de prestar servicios de transporte aéreo de pasajeros, sin poner en tela de juicio, no obstante, la importante posición que ocupa actualmente en el mercado y que se espera que ostente al final del período de reestructuración en su centro de operaciones de Lisboa ⁽²⁴⁾. Existen dos razones principales para que TAP Air Portugal conserve su importante posición de mercado en el aeropuerto de Lisboa hasta 2025:
- a) En primer lugar, como parte del plan de reestructuración, TAP Air Portugal se propone seguir concentrándose en sus principales operaciones de aporte y dispersión en el aeropuerto de Lisboa ⁽²⁵⁾. Como consecuencia de ello, no se prevé un cambio sustancial en las posiciones de mercado y la estructura competitiva del aeropuerto, aunque TAP Air Portugal ha reducido su disposición de franjas horarias en un [...] % ([...] franjas horarias diarias) en la temporada de invierno 2021/2022 de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) en comparación con la temporada de invierno 2019/2020 de la IATA, y los dos titulares de franjas horarias más importantes (Ryanair y easyJet) han conseguido, con carácter preliminar, aumentar su disposición de franjas horarias para la temporada de verano 2022 de la IATA en comparación con la temporada de verano 2019 de la IATA ⁽²⁶⁾. Más concretamente, la información presentada por Portugal muestra que la disposición de franjas horarias de TAP Air Portugal representaría el [45-55] % de la capacidad total del aeropuerto de Lisboa en la temporada de verano 2022 de la IATA y en las siguientes temporadas de la IATA, en comparación con el [10-20] % y el [5-10] % de que dispondrían Ryanair y easyJet, respectivamente. Además, TAP Air Portugal desplegaría con diferencia la mayor flota del aeropuerto de Lisboa con [90-100] aeronaves a lo largo del período de reestructuración. Según las estimaciones de Portugal, Ryanair dispondría de siete aeronaves en el aeropuerto de Lisboa y easyJet dispondría de cinco ⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ En consonancia con la práctica decisoria de la Comisión, se considera que la disposición de franjas horarias por una compañía aérea en un aeropuerto y las limitaciones de capacidad de este último constituyen una medida de la capacidad de la compañía aérea para competir en el mercado del transporte aéreo de pasajeros con origen o destino en dicho aeropuerto [véase, por ejemplo, el considerando 209 de la Decisión C(2021) 2488 final de la Comisión, de 5 de abril de 2021, en el asunto SA.59913 (DO C 240 de 18.6.2021, p. 1), así como el considerando 178 de la Decisión C(2020) 4372 final de la Comisión, de 25 de junio de 2020, en el asunto SA.57153 (DO C 397 de 20.11.2020, p. 1)].

⁽²⁵⁾ A modo de ejemplo, el número de aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa solo se reduce ligeramente en comparación con la situación anterior a la reestructuración. Durante la temporada de verano 2019 de la IATA, TAP Air Portugal disponía de una flota media de aproximadamente [90-100] aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa y [5-15] aeronaves con base en el de Oporto. Para la temporada de verano 2022 de la IATA, el promedio sería de aproximadamente [90-100] aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa y [0-10] aeronaves con base en el de Oporto. Para los años 2023-2025, TAP Air Portugal prevé añadir un número limitado de aeronaves en comparación con 2022. El desglose entre la flota basada en el aeropuerto de Lisboa y la basada en el aeropuerto de Oporto se deriva de la asignación del número de aeronaves a partir de la asignación de horas de vuelo a las operaciones de Lisboa u Oporto. Todas las aeronaves de TAP Air Portugal están formalmente basadas en el aeropuerto de Lisboa, aunque no todos los vuelos operan con origen o destino en dicho aeropuerto. Las operaciones de Oporto se realizan mediante la rotación de aeronaves con base en Lisboa, incluido su alojamiento. TAP Air Portugal no asigna aeronaves a ningún otro aeropuerto en el que opera.

⁽²⁶⁾ Escrito de Portugal de 16 de noviembre de 2021.

⁽²⁷⁾ Escrito de Portugal de 8 de noviembre de 2021.

- b) En segundo lugar, debido a la recuperación relativamente sólida, aunque frágil, de la demanda de pasajeros, se espera que, durante el período de reestructuración, el aeropuerto de Lisboa vuelva a experimentar el alto nivel de congestión [90-100] % que había alcanzado antes de la pandemia de COVID-19 tras una fase de rápido crecimiento de TAP Air Portugal y de diversas compañías aéreas de bajo coste. Como consecuencia de ello, durante todo el período de reestructuración, se prevé que las graves limitaciones de capacidad del aeropuerto de Lisboa, relacionadas en particular con su pista única, constituyan una barrera a la entrada o la expansión de los competidores de TAP Air Portugal, y que parte de su demanda de acceso a los servicios de infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Lisboa quede sin satisfacer.

2.4.1.3. Reducción de los costes

- (33) TAP Air Portugal prevé reducir los costes de explotación a lo largo de la ejecución del plan de reestructuración a través de tres medidas.
- (34) La primera es la renegociación de contratos con proveedores y arrendadores de aeronaves. Con sus proveedores, TAP Air Portugal acordó [...] un período de [...], según lo establecido en el contrato inicial, a [...], lo que dio lugar a un aplazamiento de [...] 000 millones EUR de gastos de capital hasta después de la conclusión del plan de reestructuración. Además, TAP Air Portugal consiguió un ahorro en efectivo de [...] millones EUR a través de renegociaciones con arrendadores y de [...] millones EUR de ingresos en efectivo procedentes de la venta y la resolución de contratos de arrendamiento de aeronaves.
- (35) La segunda medida para la reducción de los costes de explotación es un conjunto de acciones destinadas a reducir los gastos de terceros. En primer lugar, TAP Air Portugal prevé un ahorro de [...] millones EUR en concepto de costes de combustible durante el período del plan de negocio (de los cuales, [...] millones EUR en [...]) a través de la explotación de aeronaves más nuevas y más eficientes desde el punto de vista energético, una mejor asignación de las aeronaves a las diferentes rutas y la implantación de un programa informático de optimización de combustible. En segundo lugar, TAP tiene previsto lograr un ahorro de costes de [...] millones EUR al año de aquí a [...]. [...] En tercer lugar, el plan de reestructuración prevé un ahorro anual de costes de [...] millones EUR mediante renegociaciones de contratos con proveedores de determinados servicios, [...].
- (36) La tercera medida que impulsaría la reducción prevista de los costes de explotación de TAP Air Portugal es la reducción de los costes laborales; TAP Air Portugal prevé lograr un ahorro anual de [...] millones EUR anuales, lo que supondrá un ahorro total acumulado de aproximadamente [...] 000 millones EUR durante el período de vigencia del plan de reestructuración. Para lograr este ahorro de costes, TAP Air Portugal ha adoptado las medidas siguientes:
- a) Reducción de la plantilla en 1 200 trabajadores (en equivalentes a jornada completa, EJC) en 2020 y principios de 2021, principalmente mediante la no renovación de contratos de trabajo temporal, con una disminución adicional de 2 000 personas en 2021.
- b) Además, se han adoptado medidas de reducción salarial, suspensión de los incrementos salariales automáticos, suspensión de las cláusulas de los convenios colectivos para aumentar la productividad y reducir los costes laborales hasta 2024, que son aplicables a todo el personal a través de los «acuerdos de emergencia» con los sindicatos, según se expone a continuación:
- i) una reducción transversal del 25 % para los sueldos fijos superiores a 1 330 EUR entre 2021 y 2023 y del 20 % en 2024 (esta reducción se incrementa hasta el 50 % en 2021 y se reduce gradualmente al 35 % en 2024 para los pilotos); las tripulaciones de cabina y un sindicato específico, M&E mechanics, aceptaron además una reducción del 15 % de su jornada laboral en 2021, que se irá rebajando gradualmente hasta el 5 % en 2023, con el fin de permitir costear 750 EJC y no tener que prescindir de ellos;
- ii) la suspensión de los incrementos salariales automáticos y de las promociones automáticas, así como de varios componentes retributivos, y
- iii) una reducción del número de miembros de la tripulación de cabina en cada aeronave, ajustándolo a la composición mínima requerida.
- c) TAP Air Portugal obtuvo el compromiso de varios sindicatos con los acuerdos de emergencia con respecto a los objetivos de costes laborales para 2025. Estos objetivos se alcanzarán mediante la firma de nuevos convenios colectivos o bien, si las negociaciones fracasaran, resolviendo los convenios colectivos en vigor y remitiendo las relaciones laborales a la legislación laboral general, considerablemente menos restrictiva que los convenios colectivos actualmente vigentes. [...].

2.4.1.4. Aumento de los ingresos

- (37) TAP Air Portugal prevé que sus ingresos aumentarán en torno a [...] millones EUR anuales cuando alcance el estado estacionario, es decir, una vez finalizado el plan de reestructuración, pero en el plan de reestructuración solo tiene en cuenta [...] millones EUR (al año, en estado estacionario). El aumento de los ingresos provendrá principalmente [...].

2.4.2. Visión general de los costes de reestructuración y fuentes de financiación

- (38) Según el plan de reestructuración, la aplicación de las medidas de reestructuración generará unos costes netos que no estarán cubiertos por reducciones de costes de funcionamiento relacionadas con el personal u otros ingresos. Se calcula que dichos costes netos ascenderán a [...] 000 millones EUR de aquí a 2025. En particular, la mayor parte de los costes de reestructuración de [...] 000 millones EUR se debe al déficit de cobertura de costes a lo largo del período, que deberán sufragarse para que las operaciones de TAP SGPS no corran riesgo de impago o de no poder mantener su licencia de explotación. El resto de los costes de reestructuración se atribuye a los reembolsos de la deuda por un importe de [...] millones EUR, a la adquisición de nuevas aeronaves por un importe de hasta [...] millones EUR y a indemnizaciones laborales al personal por importe de [...] millones EUR. Los costes de reestructuración son los resultantes tras la deducción de la ayuda notificada antes de la presente Decisión como compensación por los daños sufridos por TAP Air Portugal por un acontecimiento de carácter excepcional derivado de restricciones públicas al transporte aéreo de conformidad con el artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE, tal como se establece en las Decisiones pertinentes de la Comisión ⁽²⁸⁾.
- (39) Según Portugal, debido al empeoramiento de la situación financiera y al grave impacto del brote de COVID-19 en el sector y en la economía, TAP SGPS no puede actualmente [...] sin el apoyo del Estado. No obstante, TAP Air Portugal ha obtenido [...] millones EUR [...], garantizados al [...] % por la República Portuguesa, mientras que el [...] % restante debe estar garantizado por TAP Air Portugal, [...]. Portugal considera que la aplicación de medidas sustanciales de ampliación de capital debería permitir a TAP SGPS acceder a los mercados de capitales a partir de [...], con el fin de obtener fondos adicionales de inversores privados.
- (40) Una vez que se disponga de los [...] millones EUR de financiación garantizada por el Estado y de la ampliación de capital, a partir de [...] TAP Air Portugal obtendría financiación sin garantía pública por valor de, al menos, [...] millones EUR [...]. El acceso a financiación privada en el mercado evita la necesidad de contar con un colchón de liquidez adicional en forma de financiación mediante préstamos bajo garantía estatal de hasta [...] millones EUR, que se incluyó en la notificación inicial de la ayuda de reestructuración como colchón de contingencia.
- (41) La financiación total del Estado, revisada el 16 de noviembre de 2021, incluye medidas de capital o cuasicapital, que se aplicarán del siguiente modo:
- a) un préstamo de salvamento por importe de 1 200 millones EUR, que se convertirá en fondos propios del mismo valor nominal más intereses devengados de aproximadamente [...] millones EUR en 2021;
 - b) [...] millones EUR para la parte del [...] % del préstamo de [...] millones EUR, garantizado por el Estado al [...] %, que se concederá a más tardar a finales de [...] y se reembolsará en [...] mediante una aportación de capital del Estado. El préstamo tendrá un tipo de interés acorde con las condiciones de mercado aplicables en el momento de su concesión ([...]), pero no superará el tipo de referencia establecido con arreglo a la Comunicación de la Comisión sobre los tipos de referencia ⁽²⁹⁾;
 - c) una aportación directa de capital de [...] millones EUR que deberá ejecutar el Estado en [...].

⁽²⁸⁾ Decisiones de la Comisión de 23 de abril de 2021 en el asunto SA.62304 (2021/N), Portugal – COVID 19: Reparación de daños a TAP Portugal (DO C 240 de 18.6.2021, p. 1), de 21 de diciembre de 2021 en el asunto SA.63402 (2021/N), Reparación de daños causados por la COVID-19 a TAP II —no publicada— y en el asunto SA.100121 (2021/N), Reparación de daños causados por la COVID-19 a TAP III. Las cantidades abonadas a TAP Air Portugal en concepto de reparación de daños constituyen un ingreso que, al igual que los ingresos de explotación, reducen los costes pendientes que no se pueden sufragar con ingresos de explotación pasados y actuales ni con contribuciones propias del beneficiario de la ayuda de reestructuración o, por ejemplo, de prestamistas o proveedores.

⁽²⁹⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (DO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

- (42) Portugal informó de que financiaría las medidas directamente con cargo al presupuesto del Estado ⁽³⁰⁾, lo que requiere los actos de ejecución necesarios, incluida la aprobación corporativa de las modificaciones del capital social y de los acuerdos de préstamo y garantía que deben formalizarse.
- (43) La contribución propia de TAP SGPS y sus diferentes contribuyentes a los costes de reestructuración consistirá en aproximadamente [...] 000 millones EUR, distribuidos a lo largo del período 2020-2025, e incorporará las medidas siguientes:
- a) pago de indemnizaciones por reestructuración laboral: [...] – [...] millones EUR ([...] millones EUR [...]);
 - b) contribuciones de terceros o reducción de costes por un total de [...] millones EUR, de los cuales [...] millones EUR ya ejecutados en 2021 y [...] millones EUR vinculados a contratos en curso, incluidos:
 - i) [...] millones EUR relacionados con servicios aeroportuarios y servicios de restauración y otros servicios en vuelo debidos a renegociaciones de contratos (es decir, nuevas solicitudes de propuestas) para la prestación de servicios de restauración en estaciones exteriores, renegociaciones con proveedores de servicios de restauración en Lisboa, renegociación de los servicios de compra a bordo, renegociación de servicios de limpieza, venta de billetes y otros servicios aeroportuarios,
 - ii) [...] millones EUR relacionados con la flota y el seguimiento y la evaluación, es decir, renegociación de equipos suministrados por el comprador, materiales y descuentos,
 - iii) [...] millones EUR relacionados con servicios a empresas y bienes inmuebles (es decir, renegociación de tarifas de aparcamiento y de medios de comunicación, publicidad y asistencia jurídica, etc.),
 - iv) [...] millones EUR relacionados con las tecnologías de la información (es decir, renegociación de licencias, plataformas de comunicación, contratación de apoyo externo, etc.), y
 - v) [...] millones EUR relacionados con el alojamiento de las tripulaciones y el combustible (es decir, renegociación del transporte y el alojamiento en las estaciones exteriores);
 - c) arrendamientos de aeronaves nuevas por un importe mínimo de [...] millones EUR, ya comprometidos, [...];
 - d) otras contribuciones vinculadas a la eliminación progresiva de activos y renegociaciones con fabricantes de equipos originales, por un total de alrededor de [...] millones EUR, desglosadas del siguiente modo:
 - i) [...] millones EUR, [...] millones EUR,
 - ii) [...] millones EUR [...],
 - iii) [...] millones EUR [...];
 - e) nueva financiación por importe de [...] millones EUR, recaudada u organizada por un [...], a saber:
 - i) un préstamo de [...] millones EUR no garantizado por el Estado y avalado por TAP Air Portugal con cargo al préstamo de [...] millones EUR, y
 - ii) emisión de deuda nueva por importe de [...] millones EUR mediante un instrumento de calificación [...] millones EUR [...]; esta nueva deuda depende de las necesidades de liquidez que puedan surgir y sustituye de hecho a la liquidez contingente inicialmente notificada garantizada por el Estado por un importe de [...] millones EUR que ya no se considera concedida como ayuda de reestructuración ⁽³¹⁾;
 - f) pago de imprevistos asociados a la venta de la filial [...] por importe de [...] millones EUR ([...] % [...], [...] % [...] % [...]), [...] ⁽³²⁾;
 - g) aplazamientos del reembolso de [...] millones EUR del importe nominal pendiente de dos emisiones de obligaciones (considerando 23) y préstamos sindicados resultantes de renuncias a pactos sobre las obligaciones y los préstamos respectivos; los acreedores existentes renunciaron a su derecho al reembolso por parte del beneficiario [...] ([...] millones EUR [...], [...] millones EUR [...], [...] millones EUR [...]); [...].
- (44) En sus escritos de 10 de junio y 16 de noviembre de 2021, Portugal señala que todas estas medidas de contribución propia están ya ejecutadas o son de ejecución inminente. Se basan en compromisos vinculantes ya acordados con las partes respectivas, formalizados con instrucciones internas de cumplimiento obligatorio. Por lo que se refiere a las medidas de reestructuración de la plantilla, el ahorro de costes se basa en acuerdos de emergencia celebrados entre TAP Air Portugal, Portugal y los sindicatos de trabajadores tras la suspensión de los convenios colectivos anteriormente vigentes.

⁽³⁰⁾ Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas durante los años del plan de reestructuración. En el caso del año 2021, véase el artículo 166 de la Ley n.º 75-B/2020, de 31 de diciembre de 2020, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

⁽³¹⁾ [...].

⁽³²⁾ [...].

- (45) Por lo que se refiere al reparto de la carga, Portugal alega que TAP SGPS tiene un capital social total de [...] millones EUR, [...]. Con el fin de garantizar el debido reparto de la carga por parte de los accionistas del beneficiario, el importe total del capital social se reducirá a [...] en las cuentas de TAP SGPS. Antes de dicha reducción, [...] a efectos de la absorción de pérdidas. Es preciso señalar que [...]. Tras la reducción de capital y la absorción de pérdidas antes mencionadas, el Estado portugués, a través de la DGTF, suscribirá una ampliación de capital de aproximadamente [...] millones EUR en TAP SGPS, con lo que se convertirá en el único accionista de TAP SGPS. Además, TAP Air Portugal se beneficiará directamente de la ayuda mediante una reducción de capital a efectos de absorción de pérdidas seguida de una aportación de capital. La primera medida de ayuda de la conversión en capital del préstamo de salvamento existente de 1 200 millones EUR se ejecutará únicamente tras la absorción de pérdidas y la reducción de capital.
- (46) En la notificación de 10 de junio de 2021, actualizada el 16 de noviembre de 2021, Portugal reconoce que el importe de la contribución propia es inferior al 50 % de los costes de reestructuración estimados. A este respecto, Portugal subraya que, en las circunstancias actuales, debido a la incertidumbre de las perspectivas que se cierne sobre el transporte aéreo, gravemente afectado por los efectos directos e indirectos del brote de COVID-19, el beneficiario es [...]. Portugal informa de que [...]. Sin embargo, a raíz del inicio de la pandemia de COVID-19, los mercados de financiación mediante deuda se cerraron en gran medida para las compañías aéreas y las entidades financieras en general redujeron drásticamente sus límites de crédito para el sector de las compañías aéreas.
- (47) Portugal subraya el alcance de las medidas de ahorro de costes asumidas por las partes interesadas del beneficiario y sostiene que dichas medidas constituyen fuentes reales y auténticas de contribución propia al plan de reestructuración, teniendo en cuenta que son eficaces y duraderas. En conclusión, según Portugal, el nivel de contribución propia es significativo, ya que corresponde al nivel máximo que el beneficiario puede asumir en las circunstancias particulares relacionadas con la pandemia de COVID-19.

2.4.3. Necesidades de solvencia y liquidez: perspectiva de recuperación de la viabilidad

- (48) Portugal presentó sus previsiones financieras en el escenario de referencia del plan de reestructuración, notificado el 10 de junio de 2021 y modificado el 16 de noviembre de 2021, referidas a las actividades básicas de aviación de TAP Air Portugal (que incluirá Portugalia), tal como se describe en la sección 2.4.1.1. Estas previsiones incluyen [...]. Al término del plan de reestructuración, en 2025, TAP Air Portugal espera obtener una rentabilidad de los recursos propios (ROE) del [...] % y un rendimiento sobre el capital invertido (ROCE) del [...] %.
- (49) Por lo que se refiere a las previsiones en materia de liquidez, TAP Air Portugal espera [...]. Las previsiones financieras también contemplan las relaciones entre los fondos propios y los activos y entre la deuda neta y los fondos propios [...] así como la expectativa de que estas relaciones alcancen un nivel del [...] % y el [...] % en 2025, respectivamente. Por último, las previsiones sobre la relación entre deuda neta y el EBITDA disminuyen gradualmente de [...] en 2022 a [...] en 2025.

Cuadro 1

Previsiones financieras del plan de reestructuración notificado el 10 de junio de 2021 (escenario de referencia)

Millones EUR	Período de reestructuración					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ingresos	1 060	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
EBIT (beneficio antes de intereses e impuestos)	(965)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ingresos netos	(1 230)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Deuda neta	4 110	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Flujo de caja operativo	(244)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fondos propios	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Información sobre la empresa. Todos los datos se refieren a TAP Air Portugal (incluido Portugalia).

- (50) El restablecimiento de la viabilidad de TAP Air Portugal depende de la reducción de costes, ya que las previsiones de ingresos se ajustan a la recuperación del tráfico aéreo. Las reducciones de costes se derivan de las medidas de reestructuración descritas en las secciones 2.4.1.1 a 2.4.1.3, a través de las cuales TAP Air Portugal espera reducir el CASK de [...] céntimos EUR en 2019 a [...] céntimos EUR en 2025. Estos [...] céntimos EUR de CASK proceden principalmente de las medidas de reestructuración que afectaron a las partidas de costes más importantes de TAP Air Portugal en 2019, a saber, combustible ([...] céntimos EUR en 2019) y mano de obra ([...] céntimos EUR en 2019). Por lo que se refiere al combustible, TAP Air Portugal prevé ahorrar [...] céntimos EUR por ASK, suponiendo un tipo de cambio y un precio del combustible acordes con las expectativas actuales del mercado obtenidas de Bloomberg, de la adquisición de aeronaves más eficientes desde el punto de vista del consumo de combustible, de una mejor asignación de las aeronaves a las diferentes rutas y de la implantación de un programa informático de optimización del combustible (sección 2.4.1.3). Por lo que respecta a la mano de obra, TAP Air Portugal espera que las medidas de reducción de EJC y las renegociaciones de contratos con los trabajadores (sección 2.4.1.3), permitan ahorrar [...] EUR por ASK.
- (51) En lo que concierne a las previsiones de ingresos, la mayoría de ellas proceden del tráfico aéreo de pasajeros, y los ingresos por mantenimiento, transporte de mercancías y correo representan aproximadamente el [...] % de los ingresos totales en 2025. Para estimar los ingresos procedentes del tráfico aéreo de pasajeros, TAP Air Portugal asume una tendencia de recuperación acorde con las previsiones de referencia de la IATA (octubre de 2020) ⁽³³⁾, pero unos niveles anuales de tráfico aéreo más bajos. Por ejemplo, mientras que la IATA prevé que el tráfico aéreo aumente del 49 % en 2021 al 109 % en 2025 en relación con el número de pasajeros que volaron en 2019, TAP parte de una previsión del [...] % en 2021 y el [...] % en 2025. Además, TAP Air Portugal supone un rendimiento de [...] céntimos EUR y un factor de carga del [...] % en 2025, que son respectivamente inferior ([...] céntimos EUR) y superior ([...] %) al valor que alcanzaron en 2019. Por último, TAP Air Portugal prevé un aumento de los ingresos derivados de las medidas relacionadas con el transporte de mercancías y las actividades auxiliares descritas en la sección 2.4.1.4. En términos globales, teniendo en cuenta todas las fuentes de ingresos, TAP Air Portugal espera que los ingresos por CASK disminuyan de [...] céntimos EUR en 2019 a [...] céntimos EUR en 2025.
- (52) El plan de reestructuración notificado el 10 de junio de 2021 preveía un escenario adverso basado en una evolución pesimista de tres parámetros: el coste del combustible, la demanda y la rentabilidad. Con variaciones negativas de los parámetros en el escenario adverso, el flujo de tesorería operativo y el beneficio antes de intereses e impuestos (EBIT, por sus siglas en inglés) de TAP Air Portugal [...], la hipótesis pesimista únicamente altera la magnitud de los resultados. Solamente en el escenario más adverso, suponiendo una evolución negativa de los tres parámetros afectados, [...].
- (53) Por último, el 9 de noviembre de 2021 Portugal presentó una actualización de las previsiones financieras del plan de reestructuración notificado. Dicha actualización tiene en cuenta la evolución más reciente del mercado de la aviación con respecto a las previsiones notificadas, en particular la mejora de las perspectivas de recuperación del tráfico ⁽³⁴⁾ y el aumento de los precios de los carburantes de las aeronaves, y parte de la hipótesis de un aumento del [...] % de los costes del tráfico para reflejar la reciente dinámica de la inflación. Estas hipótesis revisadas dan lugar a un aumento de los ingresos y de los costes en comparación con las previsiones notificadas anteriormente. En total, el EBIT [...], pero alcanza [...], a saber, [...] millones EUR en lugar de [...] millones EUR con arreglo a las previsiones notificadas anteriormente. En esa misma línea, los ingresos netos pasan a ser positivos [...] ([...] millones EUR) [...], [...] millones EUR [...]. En [...], el ROCE sería de [...], mientras que el ROE sería del [...] % [...].

2.5. Conclusiones preliminares de la Decisión de incoación

- (54) Sobre la base de la información facilitada por Portugal en la notificación de 10 de junio de 2021, en la Decisión de incoación, la Comisión calificó la ayuda estatal notificada a TAP SGPS de ayuda estatal legal con arreglo a los artículos 107, apartado 1, y 108, apartado 3, del TFUE. La Comisión evaluó la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración y, tras constatar que, a primera vista, parecía que no se cumplían varias de las condiciones de compatibilidad establecidas en dichas Directrices, decidió incoar un procedimiento de investigación formal.
- (55) En la Decisión de incoación, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que TAP SGPS, designada como beneficiaria de la ayuda, podía optar a una ayuda de reestructuración, en particular debido al capital negativo acumulado, que pasó de [...] millones EUR a finales de 2019 a [...] 000 millones EUR en 2020. La Comisión constató asimismo que la ayuda de reestructuración era necesaria para culminar con éxito el plan de reestructuración, y que su forma era adecuada para abordar los problemas de liquidez y solvencia encontrados.

⁽³³⁾ Datos sobre la recuperación de la demanda del tráfico interior en Europa y entre Europa y América del Norte y del Sur, África subsahariana y África del Norte. Fuente: IATA/Oxford Economics, *Air Passenger Forecast Global Report* [«Informe mundial de previsión sobre el transporte aéreo de pasajeros», documento en inglés], octubre de 2020.

⁽³⁴⁾ Datos de recuperación de la demanda correspondientes al tráfico interior en Portugal, de Portugal hacia Europa y de Portugal hacia América del Norte y del Sur y África, según las ponderaciones del transporte de pasajeros de TAP en 2019. Fuente: IATA/Oxford Economics, *Air Passenger Forecast Global Report* [«Informe mundial de previsión sobre el transporte aéreo de pasajeros», documento en inglés], octubre de 2021.

- (56) La Comisión concluyó que, sobre la base de hipótesis prudentes, la evaluación de los beneficios y el rendimiento sobre los fondos propios previstos en torno al [...] % [...] al final del período de reestructuración respaldaba el argumento de Portugal de que el plan de reestructuración garantizaría la viabilidad del beneficiario a largo plazo y seguía siendo sólido en un escenario adverso. Sin la intervención del Estado, el beneficiario y, en consecuencia, TAP Air Portugal abandonarían inevitablemente el mercado, causando dificultades sociales y externalidades negativas para el conjunto de la economía portuguesa —muy dependiente del sector turístico—, así como la interrupción de un servicio muy importante y difícil de sustituir.
- (57) A continuación, la Comisión planteó dudas, en primer lugar, sobre la proporcionalidad de la ayuda ⁽³⁵⁾, señalando que la mayor parte de las fuentes de contribución propia procedían de reducciones de costes, es decir, exclusivamente del ahorro de costes sin obtener nueva financiación por parte de un inversor o prestamista en el mercado, aparte de los nuevos contratos de arrendamiento de aeronaves formalizados en 2021. La Comisión señaló que la contribución propia correspondería únicamente, en el mejor de los casos, al [...] % de los costes de reestructuración, pero que no quedaba claro si la reducción de los costes laborales, que representaban más del [...] % de la contribución propia, eran admisibles. Por lo que se refiere a los requisitos de reparto de la carga, la Comisión señaló que no se había justificado por qué no sería posible, en principio, una reducción parcial de la deuda soportada por los titulares de las obligaciones de TAP SGPS.
- (58) En segundo lugar, la Comisión planteó dudas sobre las medidas destinadas a limitar el falseamiento de la competencia ⁽³⁶⁾. En particular, la Comisión observó que: i) era dudoso que pudiera considerarse que las ventas generadas de determinados activos relativos a actividades deficitarias resolvieran el falseamiento de la competencia generado por la ayuda y que, en cualquier caso, las ventas propuestas fueran suficientes para hacer frente a dicho falseamiento; ii) la opinión de las autoridades portuguesas de que la venta de franjas horarias era prematura e innecesaria no estaba respaldada por ningún análisis cuantitativo que demostrara que tales ventas pondrían efectivamente en peligro el restablecimiento de la viabilidad de TAP Air Portugal, habida cuenta de la solidez de su posición en términos de franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa, altamente congestionado, y iii) si bien la capacidad global de la flota prevista para 2025 era inferior a la anterior a la reestructuración, nada permitía verificar que la capacidad generada mediante la adquisición de nuevas aeronaves durante el período de reestructuración no sería excesiva ni existía compromiso alguno de mantener una capacidad inferior durante la vigencia del plan de reestructuración.
- (59) Por último, la Comisión observó que el plan tenía una duración superior a cinco años, mientras que las previsiones entrañaban incertidumbre sobre la evolución de la demanda desde ese momento hasta finales de 2025 en escenarios de gran tensión, que podrían requerir una mayor cantidad de ayuda ⁽³⁷⁾.

3. OBSERVACIONES DE PORTUGAL

- (60) Portugal presentó sus observaciones sobre la Decisión de incoación el 19 de agosto de 2021.
- (61) A modo de observación inicial, Portugal recuerda la paralización generalizada y sin precedentes del tráfico aéreo causada por la pandemia de COVID-19 y las consecuencias devastadoras y asimétricas que tuvo para las compañías aéreas. Portugal señala que, antes del inicio de la pandemia, TAP Air Portugal obtenía beneficios de forma independiente y presentaba claros signos de estabilidad financiera. Por último, Portugal observa que la pandemia pospuso la revisión de las Directrices de salvamento y reestructuración, cuya aplicación estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 2020. Aunque dichas Directrices no están diseñadas para circunstancias excepcionales como la pandemia de COVID-19, dejan margen para una aplicación más flexible de sus normas, en particular en lo que se refiere a la consideración de la contribución propia como suficientemente elevada y adecuada. Según Portugal, las circunstancias y los desafíos únicos asociados a la COVID-19 y su impacto en el modelo de negocio de TAP justifican un enfoque más flexible en comparación con los planteamientos convencionales precedentes de salvamento y reestructuración aplicados en el sector. El contexto sin precedentes de la pandemia de COVID-19 exige una aplicación flexible de las normas y principios de salvamento y reestructuración como la descrita.

3.1. Previsiones financieras y restablecimiento de la viabilidad

- (62) Portugal subraya que las previsiones del plan de reestructuración se basan en hipótesis fiables y conservadoras. Destaca que, mientras que las previsiones de la IATA superan los niveles de 2019 ya en 2024, las previsiones sobre la demanda en el escenario de referencia del plan no recuperan los niveles de 2019 hasta [...]. Del mismo modo, la trayectoria de los ingresos de TAP Air Portugal parte de un punto más bajo en 2021 que las previsiones del volumen de pasajeros; por ejemplo, los ingresos procedentes del transporte de pasajeros en 2021 representan el [...] % del nivel alcanzado en 2019, frente al [...] % en lo que se refiere al número de pasajeros.

⁽³⁵⁾ Véanse los considerandos 83 a 88 de la Decisión de incoación.

⁽³⁶⁾ Véanse los considerandos 97 a 100 de la Decisión de incoación.

⁽³⁷⁾ Véanse los considerandos 74 y 75 de la Decisión de incoación.

- (63) Portugal hace hincapié en el ágil despliegue de capacidad de TAP Air Portugal. La empresa consiguió redistribuir su capacidad para centrarse en las bolsas de demanda, compensando los desplazamientos con origen y destino en Brasil con una mayor recuperación del flujo de pasajeros en África. Además, venía sustituyendo activamente aeronaves de mayor tamaño por otras más pequeñas cuando se enfrentaba a factores de carga bajos; había reconfigurado aeronaves de pasajeros para transportar mercancías, etc. Esta agilidad en el despliegue de la capacidad y la flexibilidad de sus operaciones, unidas a unas estrictas políticas de control de costes, dieron lugar a un consumo de tesorería inferior al previsto en el plan de reestructuración, pese a un escenario más desfavorable de la demanda (por ejemplo, el EBIT de TAP Air Portugal en el primer semestre de 2021 fue de [...] millones EUR superior al previsto en el plan).
- (64) Portugal observa que TAP Air Portugal partió de la hipótesis de una trayectoria de ingresos por asiento disponible por kilómetro (RASK) inferior a los niveles históricos ([...] céntimos EUR de aquí a 2025 frente a un máximo de [...] céntimos EUR en 2018) y a lo que ha logrado por el momento (compensando el menor volumen de pasajeros que el previsto como consecuencia de la reestructuración del número de pasajeros en comparación con el plan). Portugal señala asimismo que el plan de reestructuración no tenía en cuenta unos ingresos adicionales por un importe de hasta [...] millones EUR procedentes de mejoras en los procesos y las metodologías, mejoras de sistemas y herramientas clave e iniciativas adicionales de reducción de costes (por ejemplo, en arrendamientos de flotas, aplazamientos y futuras rondas de negociación tras la aprobación) que se identificaron después de la notificación.
- (65) Por lo que se refiere a la duración del período de reestructuración, Portugal alega que muchas de las medidas incluidas en el plan de reestructuración ya se aplicaron hasta 2020, aunque la ayuda de reestructuración no se concederá hasta el último trimestre de 2021. La duración de la intervención estatal, que es clave para el restablecimiento de la viabilidad de TAP Air Portugal [...], será, por tanto, inferior a cinco años.

3.2. Proporcionalidad y limitación de la ayuda estatal al mínimo

- (66) En su escrito de 16 de noviembre de 2021, Portugal señala nuevas fuentes de contribución propia, deja de insistir en que la reducción de los costes laborales se considere una fuente de contribución propia y presenta un nuevo desglose de los costes de reestructuración, así como una serie de comentarios sobre las medidas de reparto de la carga.

3.2.1. Nuevas fuentes de contribución propia

- (67) Portugal identificó las siguientes fuentes de contribución propia nuevas y adicionales:
- Apoyo de los proveedores de deuda existentes:* Portugal señala que TAP Air Portugal consiguió recibir el apoyo de los proveedores de deuda existentes. Debido a la pandemia de COVID-19 y al consiguiente deterioro del EBITDAR, TAP Air Portugal ha [...]. Sin embargo, la empresa consiguió obtener exenciones, lo que evitó la activación de opciones de reembolso anticipado y de venta. Según Portugal, estas exenciones constituyen una forma de reparto de la carga y contribución propia, ya que [...] [considerando 43, letra g)].
 - Financiación nueva de inversores y del mercado:* Portugal indica que una serie de nuevos inversores potenciales se han puesto en contacto con TAP Air Portugal manifestando su interés en participar en el capital de la compañía en el futuro, y que la compañía ha negociado nueva financiación [considerando 43, letra e)];
 - Financiación adicional para aeronaves:* Portugal aporta pruebas que demuestran nuevos compromisos de financiación para el arrendamiento de aeronaves, que elevan dicha financiación de [...] millones EUR a un total de [...] millones EUR [considerando 43, letra c)].

3.2.2. Reducción de los costes laborales

- (68) Por lo que se refiere a la reducción de los costes laborales sobre la que la Comisión planteó dudas, Portugal alegó, en esencia, que dicha reducción contribuye a minimizar la ayuda y constituye una contribución efectiva, duradera e irreversible de los acreedores del beneficiario. Portugal insiste en que, con arreglo a la legislación portuguesa, los trabajadores constituyen acreedores preferentes de las empresas, ya que las indemnizaciones de los trabajadores tienen prelación sobre cualquier otra deuda garantizada o preferente. Por lo tanto, la reducción de los costes laborales propuesta como contribución propia, por un importe total de [...] millones EUR, incluye dichos créditos. Por último, Portugal observa que TAP Air Portugal logró tales reducciones de costes a través de negociaciones y obligó a los trabajadores a renunciar a parte de sus indemnizaciones futuras. Por lo tanto, equivalen a una condonación de deuda u otras reducciones de los costes contractuales de los socios (por ejemplo, proveedores o arrendadores de aeronaves) tanto en términos de participación en el esfuerzo como de una señal de confianza en la viabilidad del beneficiario a largo plazo.

- (69) Si bien Portugal reconoció que la contribución propia debería ser normalmente comparable a la ayuda concedida en términos de efectos sobre la solvencia o la liquidez del beneficiario y que las reducciones de costes no constituyen medidas de ampliación del capital, puede aceptarse, en vista de las excepcionales circunstancias que concurren, una contribución propia que no tenga un efecto comparable al de la ayuda concedida. Finalmente, en su escrito de 16 de noviembre de 2021, Portugal ya no incluyó la reducción de los costes laborales entre las fuentes de contribución propia del beneficiario a los costes de reestructuración.

3.2.3. Desglose y fuentes de financiación de los costes de reestructuración

- (70) El 16 de noviembre de 2021, Portugal presentó un desglose de los costes de reestructuración junto con el correspondiente cálculo y coeficiente de contribución propia, teniendo en cuenta las nuevas fuentes de contribución propia, que se presenta a continuación.

Cuadro 2

Desglose y fuentes de financiación de los costes de reestructuración (en millones EUR redondeados)

Costes de reestructuración		Fuentes de financiación	Millones EUR	Porcentaje
		Contribución propia		
Adquisición de nuevas aeronaves	[...]	Indemnizaciones laborales	[...]	[...] %
Reembolso de la deuda	[...]	Contratos renegociados con terceros	[...]	[...] %
[...]	[...]	Arrendamiento de aeronaves nuevas	[...]	[...] %
Mano de obra (indemnizaciones)	[...]	Otras contribuciones	[...]	[...] %
Pérdidas de explotación	[...]	Acuerdo sobre obligaciones y deuda bancaria (valor de mercado)	[...]	[...] %
		Liquidez temporal ([...] % no garantizada)	[...]	[...] %
		Nueva deuda bancaria	[...]	[...] %
		Contingencias M&E Brasil	[...]	[...] %
		Ayuda estatal		
		Aportación de capital	[...]	[...] %
		Liquidez temporal ([...] % garantizada)	[...]	[...] %
		Importe de la contribución propia	[...]	[...] %
		Importe de la ayuda de reestructuración	[...]	[...] %
		FINANCIACIÓN TOTAL	[...]	

- (71) Portugal observa que ya se han aceptado contribuciones inferiores al 50 % de los costes de reestructuración en otros casos de ayuda de reestructuración en el sector de la aviación ⁽³⁸⁾ y que la pandemia de COVID-19 se considera una circunstancia excepcional, tal como se reconoce en el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 ⁽³⁹⁾ («Marco Temporal»). En consecuencia, Portugal sostiene que el nivel revisado de contribución propia es significativo en el contexto particular de incertidumbre al que se enfrenta el sector de la aviación debido a la pandemia de COVID-19.

⁽³⁸⁾ Decisión de la Comisión, de 9 de julio de 2014, en el asunto SA.34191 – Presunta ayuda a Air Baltic (DO L 183 de 10.7.2015, p. 1), y Decisiones de la Comisión, de 27 de junio de 2012, en el asunto SA.33015 – Air Malta (DO L 301 de 30.10.2012, p. 29).

⁽³⁹⁾ Comunicación de la Comisión «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19» (C/2020/1863, DO C 91 I de 20.3.2020, p. 1), modificado en último lugar por la Comunicación de la Comisión «Sexta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación del anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo», C/2021/8442 final, 18 de noviembre de 2021 (DO C 473 de 24.11.2021, p. 1).

3.2.4. Reparto de la carga

- (72) Portugal reitera que se garantizará el reparto de la carga entre los accionistas de TAP SGPS. Las pérdidas de TAP SGPS se han contabilizado íntegramente en las cuentas consolidadas de 2020 y corresponden a un importe total de patrimonio neto negativo de [...] millones EUR. Tras la aprobación del plan de reestructuración, el importe total de [...] millones EUR [...] se reducirá a [...] en las cuentas de TAP SGPS. Antes de ello, [...] a efectos de la absorción de pérdidas.
- (73) Portugal explica además que, según lo previsto en el plan de reestructuración, TAP SGPS deberá volver a dirigirse a los mercados de crédito lo antes posible. El efecto de una imposición de pérdidas a los acreedores afectará negativamente a cualquier intento futuro de TAP SGPS de obtener fondos del sector privado, incluso de manera garantizada. Los participantes en el mercado de crédito lo considerarán una situación de impago *de facto*, lo que provocará una reducción inmediata de la calificación crediticia a la categoría más baja por parte de las agencias de calificación. Esto, a su vez, llevaría a los bancos a abstenerse de alcanzar acuerdos con la empresa en el futuro. Por último, Portugal señala que las renuncias a determinados derechos de los proveedores de deuda en virtud de los acuerdos de préstamo o las emisiones de deuda pertinentes [considerando 43, letra g)] deben considerarse una forma de reparto de la carga con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración.

3.3. Medidas para limitar el falseamiento de la competencia

- (74) En lo que respecta a las ventas de activos, la reducción de la capacidad o la presencia en el mercado, en el plan de reestructuración notificado el 10 de junio de 2021 Portugal propuso la venta de las participaciones de TAP SGPS en el capital de empresas accesorias, es decir, Groundforce, M&E Brasil y Cateringpor. Sin embargo, por lo que se refiere a una posible transmisión de franjas horarias, Portugal expresó inicialmente la opinión de que, en el caso de TAP Air Portugal, el compromiso de renunciar a franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa sería prematuro y muy probablemente innecesario para garantizar una competencia efectiva, lo que entrañaría el riesgo de comprometer la conectividad y el modelo de centros de operaciones de dicha empresa y podría poner en peligro la recuperación de su viabilidad. Portugal alegó, aclaró o amplió durante el procedimiento de investigación formal las medidas destinadas a limitar el falseamiento de la competencia, de modo que las medidas propuestas en su forma definitiva se mantienen como sigue.

3.3.1. Venta de participaciones en actividades integradas verticalmente con el transporte aéreo

- (75) Portugal alega que Groundforce ha sido históricamente rentable, con unos ingresos netos de [...] millones EUR y un volumen de negocios de [...] millones EUR en 2019, pero que se vio gravemente afectada por la crisis de la COVID-19. Groundforce sufrió una pérdida de ingresos de [...] millones EUR en 2020 en comparación con 2019 y, [...]. Debido a estas dificultades, Groundforce inició un procedimiento de insolvencia controlado, que en última instancia conducirá a la reestructuración o liquidación de la empresa. En este contexto, Groundforce ha suscitado ya el interés de varios de los principales proveedores de asistencia en tierra de Europa.
- (76) Cateringpor es una empresa de restauración creada en 1994. Se trata del principal proveedor de servicios de restauración de TAP SGPS, que también es su accionista mayoritario (puesto que posee el 51 % de su capital) y su principal fuente de ingresos (representó el [...] % de sus ingresos de 2019). La empresa ha sido históricamente rentable, con unos ingresos netos de [...] millones EUR y un volumen de negocios neto de [...] millones EUR en 2019. Sin embargo, al igual que Groundforce, Cateringpor sufrió debido a la crisis de la COVID-19, que provocó una reducción del [...] % de los menús suministrados y una disminución de los ingresos netos de [...] millones EUR en comparación con 2019. Para hacer frente a estas dificultades, Cateringpor inició un proceso de reestructuración que se encuentra actualmente en curso [...], al final del cual TAP SGPS prevé [...] un [...] %. Según las previsiones, el [...] [...] millones EUR.
- (77) M&E Brasil es un proveedor de servicios de mantenimiento, reparación y revisión (MRR) constituido en Brasil, cuyo accionista mayoritario es TAP SGPS. M&E Brasil presta servicios de mantenimiento de aeronaves de cabina ancha a TAP SGPS, una actividad que en 2019 representó el [...] % de sus ingresos. [...] ha sido [...], a pesar de [...]. La crisis de la COVID-19 agravó las dificultades de la empresa, ya que en 2020 sus ingresos (alrededor de [...] millones EUR) se redujeron a la mitad de los obtenidos en 2019 ([...] millones EUR) [...] ([...] millones EUR [...], [...] millones EUR [...]). [...] millones EUR [...].
- (78) Dado que las ventas mencionadas anteriormente reducirán significativamente las actividades integradas verticalmente de TAP Air Portugal, accesorias al transporte aéreo, Portugal considera que constituyen una medida admisible para limitar el falseamiento de la competencia con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración.

3.3.2. Reducción y congelación de la flota de aeronaves

- (79) El plan de reestructuración contempla asimismo una reducción de la capacidad como consecuencia del redimensionamiento de la flota, la racionalización de la red y el ajuste a la reducción de la demanda. TAP Air Portugal ya ha llevado a cabo una reducción de la flota de aeronaves de 108 a [90-100] en febrero de 2021. Portugal se compromete a que, a lo largo del plan de reestructuración y hasta 2025 (inclusive), la flota de TAP Air Portugal no supere las [90-100] aeronaves.

3.3.3. Liberación de franjas horarias

- (80) Habida cuenta, en particular, de la elevada dotación de franjas horarias de TAP Air Portugal en su base de Lisboa, que se encuentra altamente congestionada (considerando 32)⁽⁴⁰⁾, la Comisión considera que, a efectos de la presente Decisión, TAP Air Portugal gozará de una posición de mercado significativa para la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros en el aeropuerto de Lisboa tras la reestructuración.
- (81) A este respecto, el 3 de diciembre de 2021 Portugal presentó un compromiso estructural adicional para limitar aún más los efectos distorsionadores de la ayuda sobre la competencia en la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros en rutas con origen o destino en el aeropuerto de Lisboa, donde se espera que TAP Air Portugal mantenga una posición significativa en el mercado tras la reestructuración.
- (82) Concretamente, Portugal se comprometió a que TAP Air Portugal transferiría a otra compañía aérea (un competidor real o potencial) un paquete de hasta dieciocho franjas horarias diarias (en invierno y en verano) para permitirle establecer una nueva base⁽⁴¹⁾ o ampliar su base existente en el aeropuerto de Lisboa («beneficiario de la solución»)⁽⁴²⁾.
- (83) Las franjas horarias puestas a disposición del beneficiario de la solución por TAP Air Portugal en el momento de la firma del acuerdo de transferencia de franjas horarias corresponderían a los horarios solicitados por el beneficiario de la solución en un plazo de +/- 20 minutos para los vuelos de corta distancia y de +/- 60 minutos para los de larga distancia. En el caso de que TAP Air Portugal no disponga de franjas horarias dentro de esos horarios, se ofrecería a transferir las franjas horarias más próximas a la solicitud del beneficiario de la solución.
- (84) Con carácter excepcional, TAP Air Portugal no estaría obligada a transferir:
- a) más de una franja horaria antes de las 8.00 horas (hora local) por aeronave basada en el aeropuerto de Lisboa por el beneficiario de la solución utilizando las franjas horarias correctoras;
 - b) más de la mitad del total de franjas horarias correctoras antes de las 12.00 horas (hora local), y
 - c) una cantidad mayor de franjas horarias antes de las 20.00 horas (hora local) que el total de franjas horarias correctoras menos una franja horaria por aeronave basada en el aeropuerto de Lisboa por el beneficiario de la solución utilizando las franjas horarias correctoras para la explotación de vuelos de corta distancia.
- (85) En el caso de que se solicite más de una franja horaria antes de las 8.00 horas (hora local) por aeronave basada en el aeropuerto, más de la mitad de las franjas horarias correctoras totales antes de las 12.00 horas (hora local) o una cantidad mayor de franjas horarias antes de las 20.00 horas (hora local) que las franjas horarias correctoras totales menos una franja horaria por aeronave basada en el aeropuerto de Lisboa por el beneficiario de la solución utilizando las franjas horarias correctoras para la explotación de vuelos de corta distancia, TAP Air Portugal le ofrecería la siguiente franja horaria más próxima después de las 8.00 horas (hora local), después de las 12.00 horas (hora local) y después de las 20.00 horas (hora local), respectivamente.
- (86) Las franjas horarias de llegada y salida deben permitir, en la medida de lo posible, una rotación razonable de las aeronaves por parte del beneficiario de la solución, teniendo en cuenta el posible modelo de negocio de dicho beneficiario y las restricciones de utilización de las aeronaves.
- (87) Portugal se comprometió a que TAP Air Portugal no volvería a adquirir las franjas horarias transferidas al beneficiario de la solución.

⁽⁴⁰⁾ Esta combinación de factores (elevada dotación de franjas horarias en un aeropuerto muy congestionado que se utiliza como base) no se encuentra en ningún otro de los aeropuertos de la Unión Europea (UE) desde los que TAP Air Portugal presta servicios de transporte aéreo de pasajeros.

⁽⁴¹⁾ Una base significa que las aeronaves están estacionadas durante la noche en el aeropuerto y que se utilizan para operar varias rutas desde dicho aeropuerto. Esto significa, para los vuelos de corta distancia, que el primer desplazamiento de la aeronave cada día es una salida desde el aeropuerto de Lisboa, y el último, una llegada a dicho aeropuerto.

⁽⁴²⁾ Como se explica con más detalle en el considerando 88, los beneficiarios potenciales de la solución deben comprometerse a basar en el aeropuerto de Lisboa las aeronaves que utilicen las franjas horarias transferidas por TAP Air Portugal. El requisito de explotar una base nueva o ampliada en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias en cuestión se justifica por el grado relativo de presión competitiva ejercida sobre las compañías aéreas tradicionales por las compañías aéreas establecidas y no establecidas.

- (88) Para poder optar a ella, el beneficiario potencial de una solución deberá:
- a) ser una compañía aérea titular de una licencia de explotación expedida por un Estado miembro de la UE o del Espacio Económico Europeo (EEE);
 - b) ser independiente de TAP Air Portugal y no tener vinculación con ella;
 - c) no estar sujeto a medidas correctoras en materia de competencia que hayan recibido un instrumento de recapitalización en relación con la COVID-19 de más de 250 millones EUR;
 - d) comprometerse a explotar el número de aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias correctoras hasta el final del plan de reestructuración. Los beneficiarios potenciales de la solución deben indicar en sus propuestas el número de aeronaves que tendrán su base en el aeropuerto de Lisboa y utilizarán las franjas horarias correctoras ⁽⁴³⁾. A efectos del compromiso de basar aeronaves utilizando franjas horarias correctoras, un beneficiario potencial de la solución debe comprometerse a cumplir la legislación laboral nacional y de la UE aplicable, según la interpretación pertinente de esta por los tribunales de la UE ⁽⁴⁴⁾.
- (89) El beneficiario de la solución obtendría la aprobación de la Comisión mediante un procedimiento de selección transparente y no discriminatorio (convocatoria de propuestas).
- (90) La Comisión contaría con la asistencia de un administrador supervisor, que sería nombrado directamente tras la adopción de la presente Decisión.
- (91) El administrador supervisor publicaría la convocatoria de propuestas con suficiente antelación al inicio del procedimiento general de asignación de franjas horarias para cada temporada de la IATA hasta que la Comisión aprobara un beneficiario de la solución, y se daría a la convocatoria la publicidad adecuada.
- (92) La Comisión, asistida por el administrador supervisor, evaluaría las propuestas recibidas. Podría rechazar las propuestas si no son creíbles desde un punto de vista económico u operativo, o en relación con las normas de competencia de la UE.
- (93) Si se reciben propuestas que compitan entre sí, la Comisión daría preferencia, en orden decreciente, a los beneficiarios potenciales de la solución que, en particular: i) ofrezcan el mayor número de asientos con respecto a la aeronave basada que utilice las franjas horarias correctoras desde el inicio de las operaciones hasta el final del plan de reestructuración, y ii) presten servicio al mayor número de destinos mediante vuelos directos operados por la aeronave basada en las franjas horarias correctoras desde el inicio de las operaciones hasta el final del plan de reestructuración (conectividad directa, sin tener en cuenta las frecuencias).
- (94) Si la Comisión otorga la misma valoración o una valoración similar a varias propuestas (ofertas vinculadas) tras la evaluación de ambos criterios, daría preferencia a la propuesta mejor clasificada por TAP Air Portugal (que puede utilizar cualquier criterio de su elección, siempre que sea transparente).
- (95) Poco después de que la Comisión emita su decisión relativa a la evaluación, TAP Air Portugal suscribiría un acuerdo de transferencia de franjas horarias, que sería revisado por el administrador supervisor y aprobado por la Comisión, con el beneficiario potencial de la solución mejor posicionado que haya confirmado su intención de establecer una base o ampliar su base en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias correctoras.
- (96) TAP Air Portugal transferiría gratuitamente las franjas horarias al beneficiario de la solución con arreglo al artículo 8 *ter* del Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo ⁽⁴⁵⁾ («Reglamento sobre franjas horarias»).

⁽⁴³⁾ La Comisión evaluará la credibilidad operativa y financiera de las propuestas presentadas por los beneficiarios potenciales de la solución, incluido el plan de negocio para la explotación de las aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa que utilicen las franjas horarias correctoras. Para obtener la aprobación, un beneficiario potencial de la solución deberá demostrar la credibilidad operativa y financiera del plan de negocio para su base nueva o ampliada en Lisboa. Sin embargo, para evitar cualquier duda, el compromiso de explotar el número de aeronaves basadas en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias correctoras no es una condición para su transferencia efectiva o para que se imponga su uso al beneficiario de la solución tras obtener la aprobación. En otros términos, una vez que el beneficiario obtenga la aprobación, las franjas horarias correctoras se transfieren con carácter incondicional y el beneficiario puede utilizarlas libremente.

⁽⁴⁴⁾ Véase, por ejemplo, Nogueira, asuntos acumulados C-168/16 y C-169/16, EU:C:2017:688.

⁽⁴⁵⁾ Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14 de 22.1.1993, p. 1). De conformidad con su artículo 8 *ter*, «[e]l derecho a las series de franjas que se establece en el apartado 2 del artículo 8 no podrá justificar ninguna reclamación de indemnización por cualquier limitación, restricción o supresión del mismo que pueda imponerse en virtud de la legislación comunitaria, en particular en aplicación de las normas del Tratado referentes al transporte aéreo. El presente Reglamento no afectará a las facultades de las autoridades públicas de exigir la transferencia de franjas entre compañías aéreas y de decidir el modo en que estas se asignan en virtud del derecho nacional en materia de competencia o de los artículos 81 y 82 del Tratado CE o del Reglamento (CEE) n.º 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas. Tales transferencias no podrán dar lugar a compensación económica».

- (97) Las franjas horarias se ofrecerían para su transferencia hasta el final del período de reestructuración (finales de 2025, véase el considerando 27). En cualquier caso, no se organizaría ninguna convocatoria de propuestas una vez finalizado el período de reestructuración.

3.3.4. Prohibición de adquisición y publicidad

- (98) Además de las mencionadas ventas de activos y de las medidas encaminadas a reducir la capacidad y la presencia en el mercado, Portugal presentó los compromisos de que el beneficiario se abstendría de: i) adquirir acciones de cualquier empresa durante el período de reestructuración, excepto cuando sea indispensable para garantizar su viabilidad a largo plazo y previa aprobación de la Comisión, y ii) dar a conocer la ayuda estatal como ventaja competitiva a la hora de comercializar sus productos y servicios.

4. OBSERVACIONES DE TERCEROS

- (99) Se recibieron 39 respuestas de terceros a la invitación a presentar observaciones. La fecha límite establecida a tal efecto fue el 6 de septiembre de 2021. Otras cuatro observaciones se presentaron fuera de plazo. Las observaciones presentadas dentro del plazo estipulado incluían observaciones sustantivas de dos competidores directos —Ryanair y euroAtlantic Airways (EAA)— y de socios comerciales, como agencias de viajes, operadores turísticos o asociaciones de estos (13), grandes grupos hoteleros (1), agencias de venta de billetes (2), proveedores (1) y gestores de aeropuertos/agencias de control del tráfico (2). Otras observaciones procedían de organismos gubernamentales, como las representaciones de varios estados de Brasil, así como del Ministerio de Turismo brasileño (8), y de organismos dedicados a la promoción del turismo y los intercambios comerciales o culturales (10).
- (100) Todos ellos, excepto los dos competidores directos y otra parte, apoyan generalmente la ayuda de reestructuración y confirman el importante papel desempeñado por TAP Air Portugal en la conectividad de Portugal con la Unión y con otras regiones del mundo, así como para la economía portuguesa.

4.1. Observaciones de los competidores

4.1.1. Ryanair

Contribución a un objetivo de interés común claramente definido

- (101) Ryanair no está de acuerdo con la conclusión provisional de la Comisión de que la ayuda de reestructuración contribuye a un objetivo de interés común. En opinión de Ryanair, no hay pruebas de que exista un riesgo de perturbación de un servicio importante y difícil de sustituir, ya que el servicio de TAP Air Portugal está siendo reproducido por otras empresas competidoras que se están introduciendo en el mercado. En concreto, Ryanair también ofrece conexiones con destinos ubicados fuera de la UE, como Israel, Turquía o Ucrania. Ryanair también indicó que opera vuelos con destino a Marruecos y al Reino Unido desde aeropuertos portugueses.
- (102) Por otra parte, Ryanair no comparte la afirmación de que otras grandes compañías aéreas de la UE, que ofrecerían conexiones intercontinentales a través de Lisboa, operan con un modelo radial y, por lo tanto, transferirían pasajeros de Portugal a sus centros de operaciones en otros Estados miembros en lugar de establecer otro centro de operaciones en Portugal. A tal fin, Ryanair alega que los principales destinos de larga distancia (por ejemplo, Nueva York, São Paulo, Toronto, Montreal, Filadelfia, Boston, Washington D. C. o Dubái) también son atendidos por grandes compañías internacionales como American Airlines, Air Canada, Delta Airlines, LATAM, United Airways y Emirates directamente desde Lisboa, mientras que TAAG Angola Airlines ofrecería vuelos directos entre Lisboa y Luanda. Según Ryanair, seguiría siendo posible volar a esos destinos desde Portugal sin transferencia ni tránsito por el centro de operaciones de otra compañía aérea, incluso si TAP Air Portugal dejara de operar algunas rutas de larga distancia.
- (103) Según Ryanair, varios competidores operan las mismas rutas que TAP Air Portugal a nivel nacional, a las regiones autónomas de Madeira y Azores, a otros países de habla portuguesa y a la diáspora, así como a otros países dentro y fuera de Europa. Además de TAP Air Portugal, otras compañías aéreas ofrecerían rutas desde Portugal a las regiones autónomas de Madeira y Azores, como Ryanair, easyJet, Transavia, SATA Air Açores y Azores Airlines.

- (104) En este contexto, Ryanair sugiere que TAP Air Portugal también se enfrentaría a la competencia en sus rutas nacionales desde el sistema ferroviario de alta velocidad o las empresas de autobuses interurbanos, como FlixBus, que pueden seguir garantizando la conectividad en todo Portugal y sus regiones.
- (105) Ryanair alega que compite con TAP Air Portugal en un gran número de rutas entre pares de ciudades de origen y destino. Para respaldar sus conclusiones, Ryanair presentó anexos con datos sobre «rutas portuguesas entre pares de ciudades en las que Ryanair y TAP compitieron en 2020» y «Rutas y competidores europeos de TAP en marzo de 2021». Ryanair alega que el grupo Ryanair compitió con TAP Air Portugal en 17 pares de ciudades en 2019, en 29 pares de ciudades en 2020 y en 24 pares de ciudades en 2021, cifras muy superiores a las de cualquier otra compañía aérea. Ryanair también presentó un estudio ⁽⁴⁶⁾ elaborado a petición de Ryanair. Dicho estudio analiza el tamaño y el origen de las licencias de explotación de las mayores compañías aéreas en varios grandes mercados europeos. Abarca la capacidad total intraeuropea ofrecida en 2014 y 2019 y las previsiones actuales para 2021. Además de identificar las cuotas de las principales compañías aéreas en estos años, el estudio analizó la tasa de crecimiento quinquenal de los principales mercados entre 2014 y 2019, la contribución de las principales compañías aéreas a este crecimiento y el crecimiento global de las rutas atendidas por las compañías aéreas a lo largo de ese mismo período. A continuación, repite este ejercicio para el bienio finalizado en 2021, de acuerdo con las previsiones actuales. Por lo que se refiere específicamente a Portugal, el estudio concluye que las compañías de bajo coste aportaron el 44,3 % del crecimiento del número de asientos entre 2014 y 2019, mientras que otras compañías aéreas que no son las principales compañías aéreas con domicilio social en el país representan otro 29,3 % del crecimiento. Según el mencionado estudio, las dos principales compañías aéreas con domicilio social en Portugal aportaron tan solo el 26,4 % del crecimiento observado durante el quinquenio analizado. El estudio concluye que, en términos de conectividad, las compañías aéreas de bajo coste han vuelto a obtener mayores logros a lo largo de este mismo período de cinco años y han añadido 199 nuevas rutas a sus redes combinadas. A título comparativo, las dos principales compañías portuguesas han reducido su número de rutas en un total de 12. Por lo que se refiere a las rutas intraeuropeas y no nacionales, las compañías de bajo coste habrían incorporado 199 rutas, mientras que las dos principales compañías portuguesas habrían retirado 10. Esta discrepancia sería supuestamente decepcionante para las principales compañías aéreas de Portugal, ya que controlan el 30 % del mercado total y el 65 % del mercado nacional en términos de número de asientos. El estudio incluye asimismo un cuadro que muestra las previsiones de las compañías aéreas de bajo coste de aumentar su cuota en el mercado portugués durante la pandemia. Tras presentar siete conclusiones, el estudio concluye que el historial de apoyo a las «compañías insignia» tradicionales a nivel nacional no ha generado ni un mayor crecimiento ni una mayor conectividad, y prosigue afirmando que las compañías paneuropeas de bajo coste sí lo han hecho para los mercados más abiertos.
- (106) Por último, Ryanair informa de que Portugal es uno de los mercados en los que Ryanair se ha fijado como objetivo expandirse. En este contexto, según Ryanair, las rutas en las que el grupo Ryanair y TAP Air Portugal compiten directamente son importantes desde el punto de vista económico. En particular, el grupo Ryanair y TAP Air Portugal competirían directamente en rutas internacionales con ciudades importantes, como Londres, Berlín, Dublín, París, Roma, Milán y Viena, que son económicamente relevantes porque conectan Portugal con las ciudades más grandes y prósperas de Europa. Ryanair y TAP Air Portugal competirían también en las rutas nacionales que conectan Lisboa con Ponta Delgada y Terceira, por ejemplo.
- (107) En el mismo contexto de contribución a un objetivo bien definido de interés común, Ryanair afirma que en la decisión de incoación no se explicaban los motivos por los que TAP Air Portugal se considera una empresa de importancia sistémica, y que ni siquiera se utilizaba el adjetivo «sistémica». Según Ryanair, en un momento en que las compañías aéreas europeas están emergiendo de la crisis, la pérdida de capacidad de una compañía aérea sería reemplazada rápidamente por otras que estén dispuestas a desplegar su excedente de capacidad y a operar de manera más eficiente.
- (108) Ryanair considera que, aunque algunas de las actividades de TAP Air Portugal tuvieran realmente un carácter sistémico, la Comisión no ha podido determinar si tales actividades sistémicas podrían o no mantenerse reduciendo el tamaño del grupo y reduciendo o suprimiendo las actividades no sistémicas o deficitarias. De hecho, según Ryanair, otras compañías aéreas y proveedores de servicios de transporte ya desempeñan un papel importante en la conectividad de Portugal y sus regiones, pueden prestar el mismo servicio que TAP Air Portugal y podrían hacerse cargo del servicio de TAP Air Portugal en el caso de que abandonara el mercado.
- (109) En conclusión, Ryanair postula que TAP Air Portugal se encontraría en proceso de sustitución por compañías aéreas más eficientes que ya sirven al interés común. Por lo tanto, su reestructuración no serviría al interés común, ya que pondría en peligro este proceso.

⁽⁴⁶⁾ *Lading market share in key European passenger markets* [«Cuota de mercado de transporte aéreo de pasajeros en los principales mercados europeos», documento en inglés], 10 de agosto de 2021, elaborado en el contexto del recurso de Ryanair contra la Decisión de la Comisión Europea, de 23 de abril de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.62304 (2021/N), Portugal – COVID-19: Reparación de daños a TAP Portugal; autor: Mark Simpson, analista de compañías aéreas en *Goodbody*, el Reino Unido.

Viabilidad a largo plazo de TAP Air Portugal

- (110) En primer lugar, Ryanair denuncia que el considerando 73 y la sección 2.3.3 de la Decisión de incoación, que se refieren a la viabilidad a largo plazo, han sido objeto de importantes modificaciones y se han suprimido en ellos todos los datos financieros y los hitos cronológicos del plan de reestructuración. Por lo tanto, Ryanair no tiene la posibilidad de formular observaciones detalladas por disponer de información insuficiente. No obstante, Ryanair plantea una observación general de que los problemas de TAP Air Portugal se derivarían de un crecimiento discontinuo que TAP no pudo explotar para generar ingresos y cubrir sus costes debido a problemas de competitividad. En este contexto, el plan de TAP Air Portugal de reanudar el crecimiento de la capacidad tan pronto como las condiciones del mercado se normalicen parece repetir la estrategia fallida que dio lugar inicialmente a las dificultades de la compañía.

Idoneidad de la ayuda

- (111) Ryanair considera que la comprobación del cumplimiento de esta condición requeriría comparar las distintas opciones disponibles para identificar la opción que provoque una menor distorsión. Sin embargo, la Decisión de incoación no presentaba ni comparaba la ayuda con otras opciones que implicaran o no una ayuda estatal y, por lo tanto, no verificaba que la ayuda fuera adecuada.

Proporcionalidad de la ayuda

- (112) Por lo que se refiere a la proporcionalidad de la ayuda de reestructuración, Ryanair alega que la Decisión de incoación no presenta ninguna prueba de los intentos de TAP SGPS de obtener fondos privados. Según Ryanair, dado que no se acreditó la falta de acceso de TAP SGPS a los mercados financieros antes de la concesión de la ayuda, su falta de acceso tras la concesión de la ayuda parece dudosa. Además, Ryanair afirma que TAP SGPS debería poder captar fondos privados tras la aplicación de las medidas de capital, por lo que el «colchón» de [...] millones EUR sería excesivo. Ryanair se queja asimismo de la falta de datos financieros suficientes en la Decisión de incoación para permitir a las partes interesadas evaluar en detalle la proporcionalidad de la cuantía de la ayuda.
- (113) Ryanair critica que la Decisión de incoación no justifica la presunción de Portugal de que una calificación financiera B- por parte de Standard & Poor's imposibilitaría la obtención de préstamos en los mercados financieros. Según Ryanair, Portugal no ha descrito ningún intento fallido en concreto de TAP de obtener financiación ni explica por qué no se disponía de garantías para avalar la deuda. En opinión de Ryanair, la cartera de franjas horarias aeroportuarias y otros activos de TAP Air Portugal constituiría una garantía importante.
- (114) Por lo que se refiere al reparto de la carga, Ryanair teme que el accionista privado restante (HPGB) reciba un trato favorable. Según Ryanair, la Decisión de incoación no ofrecía ninguna precisión fáctica que permitiera a Ryanair formular observaciones sobre el cumplimiento de la condición de reparto de la carga por parte de HPGB y, *a fortiori*, de otras partes interesadas en TAP SGPS.

Medidas para limitar el falseamiento de la competencia

- (115) Ryanair está de acuerdo con la conclusión de la Comisión de que las medidas para limitar el falseamiento de la competencia no están justificadas y parecen insuficientes, incluso si se toma como base la información insuficiente facilitada en la Decisión de incoación.
- (116) Por lo que se refiere a la liberación de franjas horarias, Ryanair alega que la enorme magnitud de la ayuda proporcionada y los niveles insuficientes de contribución propia intervienen a favor de que las cesiones de franjas horarias superen con creces el nivel de las cesiones de Lufthansa ⁽⁴⁷⁾.
- (117) En opinión de Ryanair, unas cesiones de franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa similares a las establecidas en la decisión sobre la ayuda a Lufthansa (veinticuatro franjas horarias diarias) no perjudicarían la conectividad de Portugal (ni siquiera con Brasil) ni las operaciones de TAP Air Portugal (provocando, por ejemplo, que sus rutas no fueran rentables). Ryanair considera que el hecho de permitir a TAP Air Portugal disponer de franjas horarias que no podría utilizar debido, por ejemplo, a la pérdida de tráfico o a la reducción de la flota equivaldría al acaparamiento de un recurso escaso y, por lo tanto, las cesiones de franjas horarias deberían ser al menos proporcionalmente iguales a la reducción de la flota de TAP Air Portugal. Además, la demanda de franjas horarias por parte de las compañías aéreas viables en los aeropuertos de Lisboa y Oporto sería elevada.

⁽⁴⁷⁾ Decisión de la Comisión, de 25 de junio de 2020, en el asunto SA.57153 (2020/N) COVID-19 – Ayuda a Lufthansa (DO C 397 de 20.11.2020, p. 1).

- (118) A tal fin, Ryanair sugiere a la Comisión que considere el tamaño adecuado para TAP Air Portugal, que permitiría a Portugal disponer de una conectividad adecuada y no debería excluir la hipótesis de que el tamaño adecuado para TAP Air Portugal pueda implicar su salida del mercado. En opinión de Ryanair, la Comisión no debería excluir *a priori* una hipótesis en la que TAP Air Portugal solo prestase servicios de larga distancia y otras compañías aéreas (incluidas las de bajo coste) actuarían como operadores en código compartido o incluso *de facto* de las actuales rutas de recogida con destino a Lisboa.
- (119) Por último, por lo que se refiere a la congelación de la capacidad y la reducción de actividades, Ryanair alega que la Decisión de incoación no estudia suficientemente una hipótesis de reducción de tamaño.

4.1.2. EAA

- (120) En primer lugar, EAA alega que, al aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 en noviembre de 2020, en la que el Gobierno portugués destinó 500 millones EUR de ayuda financiera a TAP SGPS, el Estado portugués se comprometió a poner a disposición de dicha empresa recursos estatales, algo que EAA considera ayuda estatal no notificada a la Comisión.
- (121) EAA se queja del trato discriminatorio en favor de TAP SGPS cuando el Estado proporcionó apoyo financiero a TAP SGPS en su reestructuración. Como información de referencia, EAA informa de que ha solicitado reiteradamente apoyo proporcionado a Portugal. A pesar de los esfuerzos y la presentación de las ventajas para la economía por parte de EAA, Portugal se ha negado a examinar los hechos y no le ha proporcionado ninguna ayuda significativa.
- (122) EAA informa asimismo de que transportó en total más de 1,4 millones de pasajeros en sus 8 500 vuelos, de los cuales 430 000 (lo que equivale al 30 % del total de pasajeros transportados en este período) tenían su origen o destino en Portugal. Fue la primera compañía aérea portuguesa que comenzó a operar vuelos chárter en el norte de Brasil y, cuando TAP Air Portugal inició vuelos regulares a esa región y ofreció tarifas muy bajas a los operadores turísticos, EAA encontró nuevas oportunidades. En 2020, debido a la pandemia de COVID-19, los vuelos chárter se convirtieron en la principal actividad de EAA.

Idoneidad del instrumento de ayuda

- (123) En opinión de EAA, el objetivo de la ayuda de reestructuración es proporcionar liquidez para la ejecución del plan de reestructuración y equilibrar el patrimonio neto negativo de TAP SGPS. Sin embargo, la ayuda en cuestión está estructurada principalmente como fondos propios y en parte como garantía, que también se convertirá en fondos propios en el escenario más adverso si la compañía no consigue acceder a los mercados de capitales. Este instrumento de ayuda no parece adecuado, ya que va más allá de lo necesario. Una medida menos distorsionadora en forma de garantía financiera sin capital sería suficiente para facilitar el acceso a los mercados de capitales y, de ese modo, restablecer la liquidez y la solvencia de TAP SGPS. Esto obligaría a TAP SGPS a encontrar sus propios métodos de financiación y, por tanto, a cumplir los objetivos de contribución propia.

Proporcionalidad de la ayuda

- (124) EAA comparte las preocupaciones expresadas por la Comisión en sus conclusiones preliminares sobre la proporcionalidad de la ayuda, en particular sobre si TAP SGPS realizara una contribución propia suficiente. Además, EAA expresa su preocupación por el hecho de que Portugal ya prevea conceder una reparación por daños con arreglo al artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE.
- (125) Como Ryanair, EAA también se queja de la excesiva edición de la Decisión de incoación, que imposibilita la formulación de observaciones significativas sobre la proporcionalidad.

Medidas sobre competencia justificadas para TAP Air Portugal

- (126) EAA respalda la preocupación de la Comisión de que el cierre de las actividades deficitarias no sea suficiente para corregir el falseamiento de la competencia creado por la ayuda de reestructuración y alega que las medidas propuestas por el Gobierno portugués en el plan de reestructuración no son suficientes para hacer frente al falseamiento de la competencia generado por la ayuda. En opinión de EAA, se necesitan medidas más amplias para limitar el falseamiento de la competencia teniendo en cuenta la cuantía de la ayuda a TAP Air Portugal. A tal fin, EAA ha identificado una serie de medidas acumulativas que deben considerarse necesarias para limitar el falseamiento de la competencia creado por una ayuda de este volumen, tipo y características.
- (127) EAA presenta además una serie de propuestas concretas en cuanto a las medidas sobre competencia. En particular, sugiere que TAP Air Portugal reduzca su cuota en las rutas en las que también está presente EAA y los acuerdos de código compartido abierto con EAA en los vuelos de Portugal a Santo Tomé y Príncipe y a Guinea-Bisáu. EAA informa de que desde 2008 ha sido el único operador portugués capaz de efectuar regularmente vuelos directos desde Santo Tomé. Además, desde las Navidades de 2013 y durante los tres años siguientes, TAP Air Portugal suspendió los vuelos a Guinea-Bisáu por razones de seguridad y, en dicho período, EAA fue el único operador portugués capaz de garantizar la conexión entre estos países y, en última instancia, con el mundo de habla portuguesa. Además, EAA alega que la Comisión debería pedir a TAP Air Portugal un compromiso de no aplicar precios predatorios en las rutas hacia Santo Tomé y Príncipe y Guinea-Bisáu, en las que TAP Air Portugal y EAA competirían directamente.
- (128) EAA exige que TAP Air Portugal no utilice ayudas estatales para abrir nuevas rutas en comparación con las operadas antes de la pandemia y que renuncie a frecuencias en vuelos a destinos rentables. Además, EAA propone que TAP Air Portugal reduzca sus franjas horarias en una tercera parte en destinos rentables definidos con el fin de abrir el camino a otras compañías aéreas, incluida EAA. Por otra parte, EAA considera que TAP Air Portugal debe cancelar todas las rutas que puso en marcha durante la pandemia.
- (129) Además, EAA invita a la Comisión a estudiar la posibilidad de solicitar otros dos compromisos: que TAP Air Portugal no se expanda en nuevas actividades, como el transporte de mercancías y pasajeros, incluso con Portugalía, y que TAP Air Portugal abandone las operaciones chárter y no ofrezca vuelos chárter a operadores turísticos u otros clientes (a equipos deportivos, por ejemplo).
- (130) EAA valora positivamente los planes de TAP Air Portugal de reducir la capacidad en términos de número de aeronaves y propone un compromiso adicional de que TAP Air Portugal no adquiera nuevas aeronaves durante un período mínimo de cinco años para ampliar su flota.
- (131) En términos más generales, EAA también ofrece sus puntos de vista sobre la competencia en el sector de las compañías aéreas en Portugal. Según EAA, Portugal debería favorecer la entrada de nuevos competidores y la expansión de los pequeños competidores existentes concediendo una autorización a los operadores más pequeños para operar en las principales rutas de transporte de mercancías actualmente explotadas por TAP Air Portugal, de modo que otras compañías (portuguesas) puedan competir en dichas rutas.

4.2. Observaciones de otros terceros

- (132) A excepción de la Cámara de Comercio de Oporto, el resto de los terceros expresaron su apoyo a la intervención del Estado en favor de TAP SGPS. Las pruebas aportadas por otros terceros demuestran que TAP Air Portugal garantiza una mejor conectividad y competencia. Los socios comerciales y los organismos gubernamentales destacan, en particular, los aspectos siguientes:
- el volumen y la importancia del tráfico aéreo de pasajeros entre Portugal y los países de habla portuguesa a los que presta servicio TAP Air Portugal, así como el constante crecimiento del sector de los viajes de negocios gracias a la existencia de conexiones culturales o históricas ⁽⁴⁸⁾;
 - la importancia de los servicios que presta TAP Air Portugal para el desarrollo del turismo y, desde un punto de vista más general, de la economía no solo de Portugal, sino también de otras regiones del mundo, como Cabo Verde o Brasil ⁽⁴⁹⁾;

⁽⁴⁸⁾ Véanse los escritos presentados por: Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo (APAVT), Ministerio de Turismo brasileño; gobiernos de los distintos estados de Brasil.

⁽⁴⁹⁾ Véanse los escritos presentados por: el Ministerio de Turismo brasileño; gobiernos de los distintos estados de Brasil.

- la especificidad y singularidad de la red de TAP Air Portugal, que tiene en cuenta los vínculos políticos, económicos, culturales e históricos de Portugal y la UE con varios terceros países, la diversidad de las conexiones ofrecidas (diez puntos diferentes en Brasil, incluidas las regiones de Nordeste insuficientemente atendidas; conexiones con varias islas del archipiélago de Cabo Verde; conexiones únicas con los países africanos de habla portuguesa, así como la adecuada posición geográfica (periférica) del centro de operaciones de Lisboa, que permite acortar los vuelos de larga distancia y atraer turistas/clientes extranjeros a Portugal ⁽⁵⁰⁾);
- la importancia para Portugal de contar con una compañía aérea con una dimensión suficiente para crear y mantener ⁽⁵¹⁾ un centro de operaciones en Lisboa, que se considera crucial para el desarrollo de la conectividad con los países de habla portuguesa (Brasil y los países africanos de habla portuguesa);
- la importancia de una relación duradera y consolidada con TAP Air Portugal para su actividad y la actividad de sus socios y clientes, para el desarrollo de la industria turística y el refuerzo de las conexiones comerciales y culturales entre Portugal y otros países;
- por último, la importancia de la estabilidad de las conexiones que garantiza una compañía aérea nacional.

(133) La Cámara de Comercio de Oporto se remite a la declaración de Portugal según la cual TAP Air Portugal es un pilar muy importante de la economía portuguesa, en particular debido a su contribución al desarrollo del sector turístico en Portugal. Sin embargo, en opinión de este organismo, la población, la actividad económica y el sector turístico no solo se concentran en Lisboa, sino también en las islas de las Azores y Madeira, así como en el norte y el sur del país. En este contexto, la Cámara de Comercio de Oporto critica que el plan de reestructuración parece ignorar la cohesión territorial y el servicio al sector turístico del conjunto del país teniendo en cuenta que, al menos, se plantearon en el momento de la ayuda de salvamento.

(134) En su carta, la Cámara de Comercio de Oporto reconoce la importancia del centro de operaciones de Lisboa. En su opinión, la mejor manera de lograr la conectividad aérea y la protección de las actividades económicas, incluida la del sector turístico, es a través de dos vías. En primer lugar, las franjas horarias de TAP Air Portugal deberían asignarse a una empresa que no tenga responsabilidades con otras empresas ni intereses en ellas. Esto garantizaría que los vuelos de larga distancia en los que la situación geográfica del país le confiera una ventaja competitiva y cuya ausencia supusiera una pérdida para los residentes de Portugal pudieran operar desde este país. En segundo lugar, mediante el apoyo a la atracción de rutas en un mercado competitivo (mediante licitación abierta a los operadores interesados) en los vuelos nacionales y europeos.

(135) Además, la Cámara de Comercio de Oporto comparte las dudas planteadas por la Comisión. En particular, señala que las reducciones salariales de los trabajadores del beneficiario parecen ser temporales porque el convenio colectivo no ha sido derogado, sino simplemente suspendido. Asimismo, alega que el historial de TAP SGPS (y TAP Air Portugal) en términos de resultados y evolución de los fondos propios a lo largo de los últimos once años no permite suponer razonablemente que su contribución al plan de reestructuración vaya a ser mayor.

(136) En cuanto a la relación entre los aeropuertos nacionales, la Cámara de Comercio de Oporto afirma que, contrariamente a la situación de los aeropuertos de Oporto y Faro, donde la presencia de TAP Air Portugal es baja, TAP Air Portugal ocupa una posición dominante en el aeropuerto de Lisboa, en detrimento de los otros dos aeropuertos nacionales y de las poblaciones y actividades económicas a las que sirven y que dependen de ellos.

⁽⁵⁰⁾ Véanse los escritos presentados por: American Express Global Business Travel (AMEX GBT); HOTELPLAN, APAVT; AMEX GBT; ARCHIPELAGO CHOICE; CVP CORP; el Ministerio de Turismo brasileño; gobiernos de los distintos estados de Brasil; el Ayuntamiento de Lisboa.

⁽⁵¹⁾ APAVT; Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

5. OBSERVACIONES DE PORTUGAL SOBRE LOS COMENTARIOS DE TERCEROS

5.1. Necesidad de garantizar la conectividad

- (137) Las autoridades portuguesas subrayan que, de las cuarenta partes interesadas que respondieron a la Decisión de incoación, solo tres han presentado observaciones negativas que suscitan dudas en cuanto a la concesión de una ayuda de reestructuración a TAP SGPS. La gran mayoría de las observaciones recibidas reforzaron la importancia de TAP SGPS y la necesidad de garantizar su viabilidad a largo plazo. Por consiguiente, las autoridades portuguesas destacan que la ayuda de reestructuración a TAP SGPS contribuye claramente a un objetivo de interés común claramente definido, teniendo en cuenta que, como ya se estableció en la Decisión de incoación, TAP Air Portugal desempeña indudablemente un papel clave en la conectividad de Portugal y para la economía portuguesa. La estrecha asociación de TAP Air Portugal con el sector turístico en Portugal, que ha sido de gran importancia para la economía y la recuperación del país tras la crisis de 2008, será primordial tras la pandemia de COVID-19. Los servicios prestados por TAP Air Portugal garantizan la conectividad con los países de habla portuguesa y con países con importantes comunidades portuguesas, que no son fácilmente sustituibles por otras compañías aéreas, a saber, las de bajo coste.
- (138) Contrariamente a lo que sugiere Ryanair, otras compañías aéreas ofrecen algunas conexiones de larga distancia desde Lisboa, pero con frecuencia limitada y escasos destinos. Solamente se operaron vuelos a Boston en 2019 durante un breve período por parte de la compañía Delta como servicio de temporada alta, mientras que TAP Air Portugal presta servicios durante todo el año y ha seguido haciéndolo durante la crisis. Del mismo modo, United operó vuelos a Washington, D. C. únicamente en las temporadas de verano y no ha mantenido el servicio, mientras que TAP Air Portugal ha seguido volando allí. Por lo que se refiere a Nueva York, Delta prestó un servicio diario durante todo el año, pero lo ha reducido a tres vuelos semanales durante la crisis, mientras que TAP Air Portugal ha mantenido un doble servicio diario, de modo que ha seguido proporcionando una conectividad esencial para Portugal. United ofrece un servicio diario, que se ha mantenido, pero tanto United como TAP Air Portugal forman parte de Star Alliance y, por tanto, United se beneficia de la conectividad con los servicios de corta distancia de TAP Air Portugal, lo que contribuye a mantener su explotación. Lo mismo sucede con los vuelos de Air Canada desde Toronto y Montreal. La supresión de las operaciones de TAP Air Portugal en Lisboa también amenazaría estos servicios de Star Alliance.
- (139) Además, las observaciones de Ryanair contienen varias imprecisiones que pueden inducir a error a la Comisión en su apreciación. Por ejemplo, SATA Air Açores no opera vuelos entre las Azores y el territorio continental de Portugal (unos vuelos que únicamente opera Azores Airlines) y no hay conexiones de transbordadores con las regiones autónomas de Azores y Madeira. Salvo en el caso de los vuelos nacionales en el territorio continental de Portugal y únicamente de forma limitada, la mayor parte de los servicios prestados por TAP Air Portugal no pueden sustituirse por un sistema ferroviario de alta velocidad, empresas de autobuses interurbanos o conexiones de transbordadores que no existen, principalmente porque estos medios de transporte no han estado disponibles para los destinos a los que vuela TAP Air Portugal.
- (140) Las autoridades portuguesas señalan que ninguna otra compañía aérea que opere con origen o destino en Portugal tiene un papel equivalente, y ninguna otra compañía aérea puede asumir ese papel en un futuro próximo. Se trata de un aspecto que tanto Ryanair como EAA no tienen en cuenta al comparar la explotación de TAP Air Portugal con la de una compañía aérea de bajo coste que solamente explota conexiones muy rentables o la de una compañía aérea que opera principalmente vuelos chárter y un proveedor de servicios de arrendamiento de aeronaves con tripulación (ACMI: aeronaves, tripulación, mantenimiento, seguros, por sus siglas en inglés) con un interés público limitado. Contrariamente a lo que implican sus observaciones, Ryanair no constituye una alternativa a TAP Air Portugal. Como se ha señalado anteriormente, en el verano de 2019, [...] de los [...] destinos ofrecidos por TAP Air Portugal desde Lisboa no estaban cubiertos por ninguna otra compañía aérea, la mayoría de los cuales eran conexiones de larga distancia con América del Norte y del Sur, así como con África.
- (141) Si bien es cierto que Ryanair y TAP Air Portugal compiten directamente en determinadas rutas internacionales con varias grandes ciudades europeas, cabe recordar que Ryanair solo compite con TAP Air Portugal en las rutas más rentables y no ofrece conexiones de larga distancia. La salida de TAP Air Portugal del mercado dejaría a Ryanair rutas rentables de corta distancia y eliminaría a un competidor de las conexiones intercontinentales con Lisboa. En esencia, el resultado sería una menor competencia tanto en rutas atractivas como en rutas menos atractivas.
- (142) En el caso de EAA, cabe señalar que la compañía aérea no goza de un posicionamiento relevante en el mercado portugués, ya que es una pequeña compañía aérea con siete aeronaves centradas en la prestación de servicios (lo que se conoce como «arrendamiento de aeronaves con tripulación» con aeronaves, mantenimiento, tripulación y seguros) a otras compañías aéreas y vuelos chárter, mercados en los que TAP Air Portugal no ocupa una posición relevante. EAA no tiene la presencia, los recursos ni la organización necesarios para sustituir a una compañía aérea como TAP Air Portugal (por ejemplo, EAA carece de capacidad o recursos adecuados para la venta y la distribución).

- (143) Aunque las observaciones de EAA apuntan a un cierto crecimiento previsto de la flota (que no se ha comunicado a las autoridades portuguesas, ya que se trata de información confidencial de EAA), es poco probable que el tamaño de la flota de EAA llegue a ser comparable al de TAP Air Portugal. Al tratarse de una compañía aérea de pequeño tamaño, sin una presencia significativa en el aeropuerto de Lisboa, las inversiones necesarias para que EAA pueda sustituir a TAP Air Portugal son sustanciales y es extremadamente improbable que las realice en un futuro próximo. Teniendo en cuenta que EAA se centra en la prestación de servicios ACMI a otras compañías aéreas, incluida TAP Air Portugal, las autoridades portuguesas señalan que el éxito de la reestructuración de TAP Air Portugal podría traducirse en la formalización de acuerdos de servicio adicionales entre estas dos compañías.

5.2. Idoneidad de la ayuda

- (144) Las autoridades portuguesas han reiterado su conclusión de que, habida cuenta de la anterior situación de dificultad de TAP SGPS y del impacto de la pandemia de COVID-19, el apoyo estatal en forma de capital proporciona a TAP SGPS una estructura financiera más adecuada para fortalecer su balance.
- (145) En relación con las observaciones de Ryanair y EAA, las autoridades portuguesas subrayan que, de conformidad con el apartado 58 de las Directrices de salvamento y reestructuración, los Estados miembros tienen libertad para elegir la forma de la ayuda de reestructuración. Al hacerlo, no están obligados a realizar una comparación exhaustiva de todas las opciones disponibles. Deben evaluar la naturaleza de las dificultades del beneficiario y seleccionar los instrumentos adecuados para abordarlas. Las autoridades portuguesas llevaron a cabo este ejercicio de manera exhaustiva y lo sometieron a la Comisión para su evaluación. Las medidas de ayuda estatal notificadas por Portugal se interpretaron como una ayuda de liquidez para la aplicación de las medidas del plan de reestructuración y para hacer frente a la situación de patrimonio neto negativo de TAP SGPS.
- (146) En particular, TAP SGPS acumuló un patrimonio neto negativo de [...] millones EUR entre 2006 y 2015, debido principalmente a [...]. Considerando el peso de la actividad de la compañía aérea en los ingresos de TAP SGPS, [...]. Por lo que se refiere a TAP Air Portugal, aunque la compañía aérea venía siguiendo una trayectoria de crecimiento en términos operativos, debido a la puesta en marcha de un proceso de transformación TAP Air Portugal no había logrado todavía reducir considerablemente sus costes en comparación con los de sus competidores, y presentaba en todo momento una rentabilidad más baja como consecuencia de los gastos extraordinarios y de un menor nivel de eficiencia.
- (147) Además, el proceso de transformación de TAP Air Portugal se interrumpió como consecuencia de la pandemia mundial de COVID-19 y la crisis económica subsiguiente, que provocó una grave crisis de liquidez que dio lugar a la concesión de ayudas de salvamento por parte de las autoridades portuguesas en 2020. Ya a finales de 2020, el análisis de la liquidez de Air Portugal indicaba claramente que, en ausencia de ayudas estatales adicionales y si el mercado no se recuperaba, TAP Air Portugal entraría en una posición de tesorería neta negativa sustancial en 2021 y 2022.
- (148) Dado que los mercados de capitales no han estado disponibles para las compañías aéreas prestatarias como TAP SGPS, la única opción disponible en 2020 fue recurrir a la financiación estatal. La dirección de TAP SGPS ha [...]. Sin embargo, tras el estallido de la pandemia de COVID-19, los mercados de financiación mediante deuda se cerraron en gran medida para las compañías aéreas y, en general, las entidades financieras redujeron drásticamente sus límites de crédito para el sector. Con el fin de maximizar la liquidez, TAP Air Portugal se ha esforzado por vender las aeronaves que eran propiedad de la empresa ([...]). Otros activos [...].
- (149) En la actualidad, antes de obtener un mayor apoyo estatal y a pesar de los esfuerzos de TAP SGPS y de las conversaciones que ha mantenido con las instituciones financieras y otras partes interesadas, TAP SGPS no podrá obtener fondos adicionales en los mercados privados en las condiciones actuales y, con toda seguridad, no antes de la aprobación del plan de reestructuración. Esto deja al Estado portugués, que es también su principal accionista, como única fuente viable de financiación (o proveedor de una garantía de financiación) para la empresa.
- (150) En este contexto, teniendo en cuenta la falta de disponibilidad de los mercados de capitales en esta fase para TAP SGPS y la situación patrimonial y de liquidez de la empresa, las autoridades portuguesas concluyen que el apoyo estatal en forma de capital proporciona a TAP SGPS una estructura financiera más adecuada para fortalecer su balance. Además, junto con la aplicación de las medidas establecidas en el plan de reestructuración (a saber, las relativas a la reestructuración de la flota, la red y los costes), se espera que la ayuda estatal facilite el acceso de TAP SGPS o TAP Air Portugal a los mercados de capitales durante el período que comienza el [...].

5.3. Restablecimiento de la rentabilidad a largo plazo

- (151) A pesar de la incertidumbre actual de la senda de recuperación de la demanda asociada a la situación de pandemia, las autoridades portuguesas reiteran que las previsiones financieras recogidas en el plan de reestructuración se basan en hipótesis sólidas, que podrían incluso considerarse conservadoras. El plan de reestructuración parte de una perspectiva de recuperación de la demanda, en términos de número de pasajeros transportados, que suele ser inferior a las previsiones de la IATA. Del mismo modo, la trayectoria de ingresos que contempla el plan de reestructuración comienza en un punto más bajo en 2021 en comparación con las previsiones relativas al número de pasajeros. El plan de reestructuración también incorpora cierta flexibilidad para adaptar la capacidad y las operaciones del beneficiario a la demanda previsible, respetando al mismo tiempo el compromiso máximo de la flota.
- (152) La evaluación y las previsiones financieras demuestran que las medidas de reestructuración previstas apoyadas con la ayuda permitirían a TAP SGPS alcanzar [...]. Las proyecciones muestran un rendimiento de los fondos propios de alrededor del [...] % en 2024 y 2025, al final del período de reestructuración. Los beneficios previstos respaldan el argumento de que el plan de reestructuración garantizaría la viabilidad del beneficiario a largo plazo. De hecho, estos rendimientos se comparan favorablemente con el coste (de oportunidad) del capital en todos los sectores económicos de Portugal (10,9 %) y, para el sector de la aviación (8,5 %), con los del beneficiario. Otros indicadores clave, como el ROCE y la relación entre fondos propios y activos [...], siguen siendo robustos incluso en un escenario adverso.
- (153) Por otra parte, la venta de actividades deficitarias y no esenciales prevista en el plan de reestructuración, a saber, M&E Brasil, garantizará que no se produzca ninguna otra pérdida derivada de esas actividades que perjudique la recuperación. En vista de lo anterior, la República Portuguesa reitera que el plan de reestructuración se ha elaborado para abordar específicamente las dificultades que ha afrontado TAP SGPS en el pasado y garantizar la viabilidad de la compañía a largo plazo.

5.4. Proporcionalidad

- (154) Por lo que se refiere a la proporcionalidad de la ayuda, las autoridades portuguesas alegan que el beneficiario intentó obtener a través de sus partes interesadas fuentes adicionales de contribución propia, a saber, las relativas a compromisos adicionales de licitación para arrendamientos de aeronaves, así como exenciones significativas de los obligacionistas, que deberían considerarse un reparto de la carga por parte de los acreedores existentes del beneficiario. Incluso si solamente se tienen en cuenta los arrendamientos de aeronaves adicionales, el nivel de contribución propia a los costes de reestructuración se incrementa hasta el [...] %. Este nivel de contribución propia debe considerarse suficiente en el caso concreto de TAP SGPS y en el contexto de la pandemia de COVID-19, habida cuenta de que las Directrices de salvamento y reestructuración permiten una aplicación más flexible y ajustada de las normas sobre ayudas estatales, especialmente en circunstancias excepcionales.
- (155) Las sugerencias de Ryanair sobre el potencial de utilización de garantías no son viables en el caso de TAP SGPS. En cuanto a las alegaciones de Ryanair de que la falta de acceso a los mercados de capitales se utiliza para inflar la ayuda a través de un colchón de [...] millones EUR, en un principio dicho colchón se concibió únicamente como medida cautelar establecida en el plan de reestructuración inicial y ya no se tiene en cuenta.
- (156) Las autoridades portuguesas describieron los esfuerzos recientes de TAP SGPS para mejorar su propia ratio de contribución, que incluyen: i) la búsqueda de nuevas fuentes de financiación a pesar de las dificultades exógenas actuales y de las condiciones del mercado; ii) la obtención de apoyo de los proveedores de deuda existentes, y iii) la consideración de la entrada de nuevos inversores. Desde la adopción de la Decisión de incoación, TAP Air Portugal ha logrado compromisos adicionales de financiación por un importe de [...] millones EUR en nuevos contratos de arrendamiento de aeronaves formalizados en 2021 y 2022, además de los compromisos de arrendamiento financiero por valor de [...] millones EUR ya incluidos en el plan de reestructuración. En consecuencia, el importe total de la contribución propia resultante del arrendamiento financiero de aeronaves sobre la base de compromisos jurídicos vinculantes contraídos con los arrendadores se ha incrementado finalmente a [...] millones EUR. Además, TAP SGPS ha conseguido el apoyo de los proveedores de deuda existentes, que se ha traducido en la obtención de exenciones significativas, lo que evitaría la activación de opciones de venta y reembolso anticipado que tendrían graves consecuencias para la liquidez del beneficiario.
- (157) En lo que respecta al reparto de la carga, es importante tener en cuenta el contexto en el que el Estado portugués ha adquirido a AGW acciones que representan el 22,5 % del capital social de TAP SGPS y ha entrado directamente en el capital social de TAP SGPS. Esta operación se acordó para superar el estancamiento de las negociaciones relativas a la concesión del préstamo de salvamento a TAP SGPS y para posibilitar su ejecución urgente.

- (158) En aquel momento, las partes no podían prever el importe final de la ayuda de reestructuración, que ha requerido ajustes debido al carácter prolongado de la pandemia, ni, por lo tanto, el sacrificio real que tendrían que soportar los accionistas a efectos de reparto de la carga. En este contexto, [...] ([...] % [...])
- (159) Además, y para evitar tal escenario, HPGB [...] % [...]. Según Portugal, esto constituiría un reparto de la carga por parte de HPGB, ya que no se beneficiaría de las posibles plusvalías futuras del beneficiario resultantes de la aportación de capital estatal.

6. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

- (160) La Comisión evaluará en primer lugar, si las medidas que deben concederse para financiar el plan de reestructuración de TAP SGPS, a saber, el préstamo de salvamento de 1 200 millones EUR que se convertirá en fondos propios, la garantía estatal de [...] millones EUR sobre un préstamo de [...] millones EUR que se sustituirá por fondos propios, así como la aportación directa de capital por un importe de [...] millones EUR que se ejecutará en 2022, constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, en caso afirmativo, si dicha ayuda es legal y compatible con el mercado interior.

6.1. Existencia de una ayuda estatal

- (161) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, «[s]alvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (162) Por consiguiente, para que una medida pueda calificarse como ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones acumulativas: i) la medida debe ser imputable al Estado y estar financiada con cargo a recursos públicos; ii) la medida debe conferir una ventaja a su beneficiario; iii) dicha ventaja debe ser selectiva, y iv) debe falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros. Por lo tanto, procede examinar por separado si las medidas pueden considerarse ayudas.

6.1.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

- (163) Las medidas implican actos administrativos y decisiones públicas y se financiarán con cargo al presupuesto del Estado (considerando 42).
- (164) Por lo tanto, a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, las medidas implican recursos estatales y la decisión de concederlas es imputable al Estado portugués.

6.1.2. Ventaja

- (165) La Comisión toma nota de que Portugal ha notificado las medidas como constitutivas de ayuda estatal. Esta declaración no exime a la Comisión de examinar ella misma si las medidas constituyen ayudas estatales y, en particular, si favorecen al beneficiario en la medida en que un operador económico que posea participaciones en una situación lo más parecida posible a la de Portugal no adoptaría una decisión similar y concedería las mismas medidas en las mismas condiciones, dejando de lado los beneficios esperados en su situación como autoridad pública ⁽⁵²⁾.
- (166) La Comisión debe examinar si las medidas pueden considerarse ayudas en la medida en que confieren una ventaja económica al beneficiario ⁽⁵³⁾. La existencia de tal ventaja puede deducirse y establecerse del hecho de que el beneficiario no puede obtener capital ni obtener financiación mediante deuda en condiciones de mercado sin apoyo público (considerando 39, nota a pie de página 31). Del mismo modo, la evaluación de si un operador de mercado en una situación lo más similar posible a la de la DGTF o Parpública proporcionaría la misma financiación («prueba del operador en una economía de mercado») muestra que la financiación pública en cuestión ofrece una ventaja en comparación con las condiciones de mercado.

⁽⁵²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 59; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 78, 79 y 103.

⁽⁵³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, EU:C:1999:210, apartado 41.

- a) En primer lugar, no hay indicios razonables *prima facie* de que la financiación pueda atribuirse a comportamientos y decisiones que adoptaría un accionista del mercado. La financiación se basa en razones de política pública para garantizar la conectividad del transporte aéreo de Portugal y evitar las externalidades negativas que tendría la quiebra de TAP Air Portugal en la economía portuguesa (considerando 17). Tales consideraciones, aunque sean pertinentes para una autoridad pública, no lo serían para un accionista del mercado. Por lo tanto, la prueba del operador en una economía de mercado no parece ser aplicable.
- b) En segundo lugar, no puede considerarse que la financiación pueda proporcionar a los accionistas un rendimiento proporcional al riesgo asumido. Portugal no alega que dicho rendimiento se lograría realmente al final del período de reestructuración. Entretanto, los demás accionistas privados del beneficiario se han abstenido de aportar nuevo capital y mucho menos han alcanzado los importes necesarios para preservar su actual porcentaje de participación y propiedad que les daría derecho a obtener posibles rendimientos. Las pruebas disponibles muestran que, si bien pueden ofrecer un rendimiento adecuado y proporcionar una remuneración al Estado al término del plan de reestructuración (considerandos 48 y 49 y cuadro 1), los beneficios netos positivos del conjunto del período de reestructuración ascenderían a [...] millones EUR [...]. [...] millones EUR [...] [...] % [...].

(167) Por lo tanto, las medidas proporcionan una financiación que el beneficiario no puede ni podría obtener en el mercado. Un operador del mercado que se encuentre en una situación lo más parecida posible a la de la DGTF o Parpública no proporcionaría una financiación similar.

(168) Por lo tanto, las medidas confieren una ventaja económica al beneficiario en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.1.3. *Selectividad*

(169) Las medidas deben concederse mediante el ejercicio de una facultad discrecional por un importe *ad hoc* determinado en función de las necesidades específicas del plan de reestructuración del beneficiario (considerandos 38 a 43). La financiación pública no forma parte, en términos de instrumentos o importe, de una medida de política económica más amplia y general destinada a apoyar a empresas que se encuentran en una situación jurídica y económica comparable y que operen en el sector del transporte aéreo o en otros sectores económicos. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, cuando se trata de una ayuda individual, la identificación de la ventaja económica permite, en principio, presumir su selectividad⁽³⁴⁾. Esto es así con independencia de si hay operadores en los mercados de referencia que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable.

(170) Por consiguiente, las medidas son selectivas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.1.4. *Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio*

(171) El sector del transporte aéreo de pasajeros y de los servicios de transporte de mercancías en el que opera el beneficiario está abierto a la competencia y al comercio entre los Estados miembros. Otras compañías aéreas con licencia en la Unión Europea prestan servicios de transporte aéreo que conectan los aeropuertos portugueses, en particular el de Lisboa, con otras ciudades de la Unión. Por lo tanto, al apoyar la continuidad de los servicios de transporte aéreo que presta el beneficiario, las medidas pueden afectar al comercio entre los Estados miembros.

(172) Al conceder acceso a la financiación en condiciones que de otro modo no obtendría en el mercado, la financiación pública puede mejorar la posición del beneficiario en relación con las empresas competidoras reales o potenciales que no tienen acceso a ayudas estatales similares de Portugal o que tienen que financiar sus operaciones en condiciones de mercado.

(173) Por consiguiente, las medidas notificadas pueden falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

6.2. **Conclusión sobre la existencia de la ayuda**

(174) En vista de lo anterior, la Comisión concluye que las medidas notificadas en favor de TAP SGPS constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

⁽³⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, apartado 60.

6.3. Legalidad de la ayuda

- (175) Tras la anulación por parte del Tribunal General, el 19 de mayo de 2021, de la decisión inicial relativa a la ayuda de salvamento (considerando 2), dicho órgano jurisdiccional dejó en suspenso los efectos de la sentencia con base en el artículo 264, apartado 2, del TFUE hasta que la Comisión adoptara una nueva decisión en un plazo de dos meses. El 16 de julio de 2021, la Comisión adoptó una nueva decisión por la que se aprobaba la ayuda de salvamento en favor de TAP SGPS notificada el 8 de junio de 2020, en virtud de la cual la ayuda de salvamento concedida a TAP SGPS debe considerarse legal.
- (176) Según el considerando 16 de la decisión inicial relativa a la ayuda de salvamento, estaba previsto reembolsar la ayuda de salvamento por un importe máximo de 1 200 millones EUR o una combinación de préstamos y garantías de préstamos en un plazo de seis meses a partir de la fecha de desembolso del primer tramo, a menos que Portugal presentara un plan de reestructuración para su aprobación por la Comisión antes de dicha fecha. El 10 de diciembre de 2020, es decir, dentro de los seis meses siguientes a la aprobación por la Comisión de la ayuda de salvamento inicial, Portugal presentó a la Comisión un plan de reestructuración. Por lo tanto, de conformidad con el apartado 55, letra d), inciso ii), de las Directrices de salvamento y reestructuración, la autorización de la ayuda de salvamento y el período de reembolso se prorrogaron automáticamente hasta que la Comisión adopte una decisión definitiva sobre el plan de reestructuración y la ayuda de apoyo.
- (177) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, EAA alega que, al aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 en noviembre de 2020, mediante la cual el Gobierno portugués destinó una ayuda financiera de 500 millones EUR a TAP SGPS, Portugal concedió una ayuda ilegal a TAP SGPS (considerando 120). Cabe recordar que la mera designación de fondos para un fin especial en un presupuesto nacional no equivale a la concesión de ayudas. Para que una ayuda se considere efectiva, es necesario que el derecho a recibir ayuda, proporcionado mediante fondos estatales, se otorgue al beneficiario en virtud de la legislación nacional aplicable, algo que no ocurrió con los 500 millones EUR asignados.
- (178) Por lo que se refiere a los fondos antes mencionados, Portugal explicó que no había adoptado el acto de ejecución necesario ni se había ejecutado la disposición presupuestaria para poner estos recursos a disposición de TAP SGPS ni dar derecho a TAP SGPS a recibirlos. Por lo tanto, Portugal no ha concedido una ayuda de reestructuración contraria a lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.
- (179) Por consiguiente, Portugal ha cumplido la obligación de suspensión establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE y la ayuda de reestructuración en favor de TAP SGPS constituye una ayuda estatal legal.

6.4. Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior

- (180) En virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, la Comisión puede autorizar ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- (181) Por tanto, para poder ser consideradas compatibles con el mercado interior en virtud de dicha disposición, las ayudas estatales deben reunir dos condiciones: la primera es que deben estar destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, y el segundo, expresado en términos negativos, que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Lo anterior se entiende sin perjuicio del hecho de que las decisiones adoptadas por la Comisión sobre esta base deben garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión ⁽⁵⁵⁾.
- (182) A la luz de la notificación y de la información recogida en el curso del procedimiento de investigación formal de la ayuda de reestructuración, no se desprende que la ayuda de reestructuración o las condiciones asociadas a ella, o las actividades económicas facilitadas por la ayuda, puedan constituir una infracción de una disposición pertinente del Derecho de la Unión. En particular, la medida sobre competencia consistente en la transferencia de franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa se basa en las normas definidas en el Derecho de la Unión (considerandos 96 y 295) y el nuevo titular de franjas horarias debe comprometerse a cumplir la legislación laboral de la Unión aplicable [considerando 88, letra d)]. Además, la crítica que realiza EAA de que la ayuda vulnera el principio de no discriminación establecido en el TFUE (considerando 121) carece de fundamento. En el Derecho de la Unión, el principio de igualdad de trato no se opone a la concesión de ayudas de reestructuración *ad hoc* con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En cualquier caso, la Comisión señala que la posición del beneficiario es objetivamente diferente de la de las demás compañías aéreas que operan vuelos en Portugal o con destino u origen en Portugal, tanto a la luz de su derecho a la ayuda con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración como

⁽⁵⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, apartados 18 a 20.

a las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento. Por lo tanto, con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, Portugal puede decidir conceder ayudas de reestructuración únicamente al beneficiario, y no a otras compañías aéreas que operen en ese Estado miembro. Además, la Comisión no ha enviado a Portugal un dictamen motivado sobre una posible infracción del Derecho de la Unión relacionada con el presente asunto, ni ha recibido ninguna denuncia o información que sugiera que la ayuda estatal, las condiciones a las que está sujeta o las actividades económicas facilitadas por la ayuda podrían ser contrarias a las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, distintas de los artículos 107 y 108 del TFUE.

- (183) Portugal considera que la ayuda de reestructuración puede declararse compatible con el mercado interior con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración.
- (184) Teniendo en cuenta la naturaleza y los objetivos de la ayuda estatal en cuestión y las alegaciones de las autoridades portuguesas, la Comisión evaluará si la financiación prevista en apoyo a la ayuda de reestructuración cumple las disposiciones pertinentes establecidas en las Directrices de salvamento y reestructuración. En las citadas directrices, la Comisión establece las condiciones en las que las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas no financieras en crisis pueden considerarse compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (185) Al examinar si la ayuda de reestructuración afecta negativamente a las condiciones de los intercambios comerciales en una medida contraria al interés común, la Comisión lleva a cabo una prueba de sopesamiento con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE y a las Directrices de salvamento y reestructuración. En dicha prueba, siempre que el beneficiario pueda optar a recibir una ayuda de reestructuración, la Comisión pondera los efectos positivos de la ayuda para el desarrollo de las actividades que la ayuda pretende apoyar frente a los efectos negativos generados por el impacto de la ayuda estatal sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros, evaluando, en particular, la forma en que la medida de ayuda minimiza el falseamiento de la competencia y del comercio (necesidad de intervención estatal, idoneidad, proporcionalidad, transparencia de la ayuda, principio de ayuda única y medidas para limitar el falseamiento de la competencia).

Condiciones para acceder a la financiación: principio de empresa en crisis

- (186) Para poder optar a una ayuda de reestructuración, un beneficiario debe ser considerado una empresa en crisis en el sentido de la sección 2.2 de las Directrices de salvamento y reestructuración. En particular, el apartado 20 de las Directrices de salvamento y reestructuración explica que se considera que una empresa está en crisis si, de no mediar una intervención del Estado, su desaparición económica fuera casi segura a corto o medio plazo. Este sería el caso si se diera al menos una de las circunstancias descritas en las letras a) a d) del apartado 20 de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- (187) Como se explica en la Decisión de incoación (considerandos 15 a 22), TAP SGPS presentó un patrimonio neto negativo por un importe aproximado de [...] millones EUR a finales de 2019. Desde entonces, la situación financiera de TAP SGPS ha empeorado. Según las cuentas consolidadas de TAP SGPS correspondientes a 2020, el patrimonio neto negativo total aumentó hasta [...] 000 millones EUR. TAP Air Portugal también presentó un patrimonio negativo en 2020, por un importe de [...] 000 millones EUR (considerando 26). Estas cifras muestran que al menos la mitad del capital social por acciones suscrito de TAP SGPS y TAP Air Portugal ha desaparecido y, por lo tanto, ambas empresas tienen la consideración de empresas en crisis con arreglo al apartado 20, letra a), de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- (188) De conformidad con el apartado 21 de las Directrices de salvamento y reestructuración, una empresa de nueva creación no puede optar a la ayuda de salvamento. El beneficiario no es una empresa de nueva creación a efectos de las citadas directrices, ya que se creó en 2003, es decir, hace más de tres años (véase el considerando 8).
- (189) El apartado 22 de las Directrices de salvamento y reestructuración establece que, en principio, una compañía que forme parte o esté siendo absorbida por un grupo mayor no puede acogerse a las ayudas de reestructuración, salvo que se pueda demostrar que las dificultades por las que atraviesa la compañía le son propias, que no son simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo y que son demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo.
- (190) En su segunda decisión relativa a la ayuda de salvamento (considerandos 113 a 128), la Comisión concluyó que TAP SGPS pertenecía a un grupo empresarial mayor en el momento de la notificación de la ayuda de salvamento, el 9 de junio de 2020. Por una parte, no había pruebas de una distribución arbitraria de los costes entre TAP SGPS, AGW y Parpública que implicara la imposición artificial de una carga sobre TAP SGPS por sus sociedades matrices en el período en cuestión (además, de los considerandos 19 a 22 de la presente Decisión se deduce que las dificultades de TAP SGPS no son resultado de una asignación arbitraria de costes dentro del grupo y que son específicas del sector del transporte y los sectores conexos en los que opera la empresa). Por otra parte, el consorcio AGW, como segundo mayor accionista de TAP SGPS, al poseer el 45 % de su capital, era una sociedad limitada

controlada por accionistas individuales: David Neeleman, que controlaba el 50 % de las acciones de AGW a través de DGN Corporation (40 %) y Global Azulair Projects, SGPS, SA (10 %) y Humberto Pedrosa, que poseía el 50 % de AGW a través de la sociedad HPGB, SGPS, SA. La forma societaria del consorcio AGW como tal era independiente y no estaba relacionada con el patrimonio privado de sus dos accionistas indirectos y personas físicas, los señores Neeleman y Pedrosa, que no eran personalmente responsables de las obligaciones del consorcio AGW. Por consiguiente, estos dos accionistas particulares privados e indirectos no podían ser considerados responsables de las dificultades financieras de TAP SGPS ni responder de ellas con su patrimonio privado.

- (191) Como constató la Comisión en su segunda Decisión relativa a la ayuda de salvamento (considerando 127), los accionistas que ejercen el control conjunto distintos de Parpública (el Estado) no disponían de la capacidad necesaria para atender las necesidades de liquidez —estimadas en 1 200 millones EUR— y garantizar así la continuidad de TAP SGPS durante un período de seis meses y continuar financiando la reestructuración de TAP SGPS (sin ayuda estatal).
- (192) Por lo que respecta a TAP Air Portugal, no hay pruebas de que su precaria situación financiera se derive de una asignación arbitraria de costes dentro del grupo o de la unidad económica. Esta afirmación es válida tanto en el momento en que TAP Air Portugal estuvo bajo el control conjunto último de Parpública (el Estado), HPGB y DGN, como en la situación actual, en la que está bajo el control exclusivo del Estado portugués, dentro de la misma unidad económica que su empresa asociada TAP SGPS, que también posee una participación minoritaria no dominante en TAP Air Portugal (considerandos 11 y 12). La conclusión del considerando 191 referente a la falta de capacidad de los accionistas que ejercían anteriormente el control conjunto para satisfacer las necesidades de liquidez de la empresa (sin ayuda estatal) es igualmente aplicable a TAP Air Portugal, que es y formaba parte de la misma unidad económica que TAP SGPS.
- (193) Tras la modificación de la estructura de capital de TAP SGPS, como consecuencia de la adquisición del 22,5 % de las acciones de TAP SGPS por la DGTF, TAP SGPS está controlada exclusivamente por el Estado [...] (véanse los considerandos 8, 11 y 12). Por lo tanto, TAP SGPS y TAP Air Portugal forman parte de una unidad económica (o de un grupo empresarial mayor) que la Comisión puede considerar un centro independiente de toma de decisiones dentro del Estado que concede la ayuda de reestructuración notificada.
- (194) La Comisión considera, por lo tanto, que ni las entidades que ejercían el control conjunto ni, posteriormente, el Estado como único accionista estaban en condiciones de aliviar de manera acorde con el mercado la situación de presión económica y financiera a la que se veían sometidas TAP SGPS y TAP Air Portugal. La intervención financiera del Estado para solucionar las dificultades de las empresas, ya fuera directamente a través de la DGTF o a través de Parpública, tendría la consideración de ayuda estatal a menos que se llevara a cabo, por sí sola o conjuntamente con las entidades que ejercían el control conjunto, en condiciones de mercado. Parpública, como entidad participante en el control conjunto, no apoyó ni podría haber apoyado a TAP SGPS en condiciones de mercado; tampoco lo hicieron ni podrían haberlo hecho las entidades privadas participantes en el control conjunto ⁽⁵⁶⁾. Por lo tanto, habida cuenta de la posición preexistente del Estado como titular del 50 % de las acciones de TAP SGPS [...] y del control que ejerció con posterioridad, las dificultades de TAP SGPS y de TAP Air Portugal no pueden ser resueltas por un grupo.
- (195) Sobre la base de lo anterior, la Comisión concluye que tanto TAP SGPS como TAP Air Portugal (incluidas sus filiales controladas) son empresas en crisis y pueden optar a ayudas de reestructuración.

6.4.1. *La ayuda facilita el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas*

- (196) De conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, las ayudas estatales, para que se consideren compatibles con el mercado interior, deben facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas.
- (197) A este respecto, para demostrar que la ayuda de reestructuración está destinada a facilitar el desarrollo de tales actividades o regiones, el Estado miembro que las concede debe demostrar que la ayuda tiene por objeto evitar dificultades sociales o corregir una deficiencia del mercado. En el contexto específico de las ayudas de reestructuración, la Comisión señala que, como se reconoce en el apartado 43 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la salida del mercado es importante para el proceso general de crecimiento de la productividad, de modo que el mero hecho de que una ayuda estatal impida que una empresa salga del mercado no es una justificación suficiente para concederla. Por el contrario, las ayudas de salvamento y reestructuración se encuentran entre los tipos

⁽⁵⁶⁾ Esta constatación se limita necesariamente a AGW como vehículo de propiedad, en su caso, de personas físicas, para el examen de los recursos de las entidades que ejercen el control conjunto de los recursos de dichas entidades y no de los recursos privados de que disponen las personas físicas que no son personalmente responsables de las explotaciones de dichas entidades.

de ayuda estatal que provocan un mayor falseamiento de la competencia, ya que interfieren en el proceso de salida del mercado. No obstante, en determinadas situaciones, la reestructuración de una empresa en crisis puede contribuir al desarrollo de actividades o regiones económicas, incluso más allá de las propias actividades que realice el beneficiario. Así sucede cuando, en ausencia de dicha ayuda, el fracaso del beneficiario daría lugar a situaciones de deficiencia del mercado o a dificultades sociales, lo que impediría el desarrollo de las actividades o regiones económicas que se verían afectadas por tales situaciones. En el apartado 44 de las Directrices de salvamento y reestructuración se establece una lista no exhaustiva de tales situaciones.

- (198) Dichas situaciones se producen, entre otras circunstancias, cuando la ayuda evita el riesgo de interrupción de un servicio importante, que es difícil de sustituir y en el que cualquier competidor tendría simplemente dificultades para intervenir, o cuando el beneficiario desempeña un papel sistémico importante en una región o un sector concretos, de modo que su salida podría tener consecuencias negativas ⁽⁵⁷⁾. Al permitir que el beneficiario continúe con sus operaciones, la ayuda evita tales deficiencias del mercado o las dificultades sociales mencionadas. Sin embargo, en el caso de las ayudas de reestructuración, esto solo es cierto cuando la ayuda permite al beneficiario competir en el mercado por sus propios méritos, lo que solo puede garantizarse si la ayuda se basa en la puesta en práctica de un plan de reestructuración que restablezca la viabilidad del beneficiario a largo plazo.
- (199) Por lo tanto, la Comisión evaluará en primer lugar, si la ayuda está destinada a evitar una situación de deficiencia del mercado o de dificultades sociales (sección 6.4.1.1) y si va acompañada de un plan de reestructuración que restablezca la viabilidad del beneficiario a largo plazo (sección 6.4.1.2).

6.4.1.1. Prevención de dificultades sociales o deficiencias del mercado que contribuyan al desarrollo de la actividad económica

- (200) Entre las situaciones en las que el salvamento de una empresa en crisis puede contribuir al desarrollo de actividades o regiones económicas, el apartado 44, letras b) y c), de las Directrices de salvamento y reestructuración menciona los casos en los que la ayuda tiene por objeto evitar el riesgo de que el crecimiento económico se vea obstaculizado por la interrupción de un servicio importante como consecuencia de la salida del mercado del beneficiario (apartado 44, letra b), de las Directrices de salvamento y reestructuración), o por el fracaso de una empresa con un papel sistémico importante en el sector o región de que se trate (apartado 44, letra c), de las Directrices de salvamento y reestructuración.

La ayuda evita la interrupción de un servicio importante

- (201) En la Decisión de incoación, la Comisión señaló que el objetivo de la ayuda de reestructuración era evitar que TAP SGPS y, en consecuencia, TAP Air Portugal, abandonaran sus actividades debido a las dificultades que estaban experimentando y que se vieron profundamente agravadas por la crisis de la COVID-19 ⁽⁵⁸⁾. Dado que una compañía aérea debe garantizar una liquidez suficiente para mantener su licencia de explotación, es evidente, a la luz de los recursos disponibles y de las pérdidas de explotación recientes y esperadas, que TAP Air Portugal no podría atender sus obligaciones y responsabilidades de pago y, por tanto, en ausencia de la ayuda de reestructuración debería solicitar el cese de la actividad por insolvencia (cuadro 1). La Comisión ha constatado, sobre la base de la información facilitada durante la investigación formal, que existe efectivamente un riesgo concreto de que el beneficiario incumpla sus obligaciones de pago con carácter inmediato, lo que ocasionaría una interrupción de la actividad de transporte aéreo que actualmente lleva a cabo TAP Air Portugal.
- (202) A este respecto, TAP Air Portugal presta servicios de conexión únicos desde su centro de operaciones, el aeropuerto de Lisboa, mediante la provisión de horarios de vuelo regulares (considerandos 15 y 16). Además de los servicios esenciales de transporte aéreo que presta a la comunidad de habla portuguesa, tanto a nivel nacional como en el extranjero, TAP Air Portugal apoya de manera decisiva y significativa el crecimiento económico de una de las actividades económicas más importantes para Portugal, el turismo. En concreto, un segmento importante de las empresas portuguesas —a saber, hoteles, restaurantes, empresas de eventos sociales y culturales, comercios al por menor y otras actividades relacionadas con el turismo, especialmente en las regiones de mayor tamaño de Lisboa y Oporto y en el Algarve— tendría más dificultades para sobrevivir a la crisis sin el apoyo de las operaciones de TAP Air Portugal, que implican la llegada de viajeros.
- (203) Como señala Portugal, la mayoría de las empresas que pueden sobrevivir a la crisis de la COVID-19 únicamente gracias al apoyo del Gobierno portugués a través de las subvenciones al trabajo temporal y las medidas que permiten el aplazamiento de pagos necesitan que el turismo aumente. Las agencias de viajes portuguesas y los representantes de las regiones que han presentado observaciones subrayan que dependen de los servicios de TAP Air Portugal para una parte de sus negocios y actividades, cuya facturación se reduciría de forma considerable si no pudieran hacer negocios con TAP Air Portugal.

⁽⁵⁷⁾ Apartado 44, letras b) y c), de las Directrices de salvamento y reestructuración.

⁽⁵⁸⁾ Considerando 71 de la Decisión de incoación.

- (204) Por lo tanto, la Comisión considera que, en ausencia de una ayuda de reestructuración que impida la interrupción de las actividades de TAP Air Portugal, no solo los viajeros, sino también la comunidad empresarial dedicada al sector de los viajes dependerían por completo de si una combinación de compañías aéreas de bajo coste y compañías de larga distancia centradas en las conexiones punto a punto dentro de la Unión y con el resto del mundo en los 92 destinos que ofrecía TAP Air Portugal antes de su reestructuración podría y estaría dispuesta a establecer los mismos servicios en términos de frecuencia y alcance geográfico, en particular con América del Norte, América Latina y África (considerando 15). Diversos terceros —en particular, socios comerciales, como agencias de viajes, operadores turísticos, grandes grupos hoteleros, agencias de venta de billetes y proveedores, además de organismos gubernamentales nacionales y extranjeros, incluidos los organismos dedicados a la promoción del turismo y los intercambios comerciales o culturales— han confirmado y corroborado la conclusión de la Comisión, recogida en la Decisión de incoación, de que una salida del mercado de TAP Air Portugal podría provocar la pérdida de estas conexiones (considerando 100).
- (205) Para sustituir a TAP Air Portugal, los competidores tendrían que construir y establecer una red de destinos, lo que requeriría gran cantidad de tiempo y quizá nunca se llegaran a ofrecer los mismos servicios en términos de frecuencia y alcance geográfico. A este respecto, la Comisión señala que el objetivo de la ayuda de reestructuración es evitar que TAP Air Portugal abandone su actividad debido a las dificultades que ha experimentado y que se vieron profundamente agravadas por la crisis de la COVID-19.
- (206) Las rutas concretas que conformaban la red de TAP Air Portugal en 2019 antes de la pandemia se han visto actualmente reducidas como consecuencia de las medidas de restricción de los desplazamientos impuestas por parte de las autoridades portuguesas por razones sanitarias, con el fin de limitar la propagación del virus. Sin embargo, las previsiones de la IATA en lo que respecta a la recuperación del tráfico, mencionadas en la Decisión de incoación y que no han sido cuestionadas por ninguna de las partes, apuntan a una recuperación de la demanda antes de 2025 (considerando 223). En este contexto, en el escenario previsible de demanda de servicios de transporte aéreo y conectividad en Portugal, la red de TAP Air Portugal —u otra con la misma densidad— sería clave (como lo era antes de la pandemia) para satisfacer la demanda futura, especialmente en todas o algunas de las rutas en las que TAP Air Portugal era la única compañía aérea que operaba [...] de [...] rutas en la temporada de verano y [...] de [...] rutas en la temporada de invierno (considerandos 15 y 16).
- (207) Por lo que se refiere a una hipotética red que reprodujera la de TAP Air Portugal, es muy poco probable que una combinación de compañías aéreas tradicionales o de bajo coste estén dispuestas y sean capaces de establecer en un plazo razonable las conexiones necesarias, en particular con los países de habla portuguesa, para asumir el papel de TAP Air Portugal en la conexión de Portugal con el resto del mundo. En efecto, ninguna de las dos compañías aéreas que han intervenido ha justificado debidamente la voluntad y la capacidad de desarrollar una red nacional de transporte similar ni ha previsto desarrollar una conectividad similar, y solo se han referido de manera genérica a otras compañías aéreas que no han intervenido en el procedimiento y que, en su opinión, podrían reproducir parcialmente la red de TAP Air Portugal. Del mismo modo, si bien los estudios presentados muestran el crecimiento de las compañías aéreas de bajo coste y la competencia que plantean (considerando 105), no explican ni mucho menos demuestran que los servicios y la red de TAP Air Portugal pudieran ser reproducidos o sustituidos casi con certeza por una compañía aérea o por determinadas combinaciones de compañías aéreas. Por el contrario, como se expone en los considerandos 100 y 132, muchos de los terceros que dependen de los servicios de TAP Air Portugal han expresado su preocupación por la posible pérdida de estos. Por lo tanto, la información facilitada en el curso de la investigación formal confirma la conclusión de la Comisión de que existe efectivamente un riesgo concreto de que el beneficiario incumpla sus obligaciones de pago con carácter inmediato, lo que genera un riesgo de interrupción de la actividad económica de los servicios de transporte aéreo que presta TAP Air Portugal.
- (208) Por lo tanto, el fracaso del beneficiario correría el riesgo de perturbar un importante servicio de transporte que proporciona conectividad internacional y nacional y que conecta el territorio continental portugués con sus islas, así como con la comunidad de habla portuguesa, algo que otros proveedores tendrían dificultades para replicar, tal como se indica en el apartado 44, letra b), de las Directrices de salvamento y reestructuración.

La ayuda apoya a una empresa que desempeña una función sistémica

- (209) La ayuda también pretende evitar el riesgo de salida de una empresa que presta un servicio importante y desempeña una función sistémica en Portugal, en el sentido del apartado 44, letra c), de las Directrices de salvamento y reestructuración.

- (210) A este respecto, la Comisión considera que el beneficiario desempeña indudablemente un papel clave en la economía portuguesa ⁽⁵⁹⁾, no solo desde el punto de vista del desarrollo del turismo y la conectividad con los países de habla portuguesa, sino también en términos de empleo. En primer lugar, el beneficiario desempeña un importante papel sistémico para todo el territorio portugués, ya que apoya el crecimiento del turismo portugués, uno de los sectores más importantes del Estado miembro, que representó el 14,6 % del producto interior bruto (PIB) de Portugal en 2018. Este sector fue de vital importancia para la recuperación económica de Portugal tras la crisis financiera y de la deuda soberana generada con posterioridad a la crisis de 2008. El turismo aporta aproximadamente 19 000 millones EUR al PIB de Portugal, lo que representaba el 8,7 % del PIB en 2019, y no hay indicios de que la recuperación económica tras la pandemia vaya a afectar de manera significativa a la composición del PIB portugués ni a la contribución del turismo a este. En segundo lugar, TAP SGPS contaba en 2019 con una plantilla de aproximadamente 10 000 trabajadores, lo que convierte a esta empresa en uno de los mayores empleadores del país, que asimismo genera más de 110 000 puestos de trabajo indirectos. Estas cifras demuestran que la posible insolvencia a la que se enfrentaría TAP SGPS en ausencia de la ayuda de reestructuración tendría una externalidad negativa muy perjudicial para el conjunto de la economía portuguesa.

Examen de las alegaciones formuladas en las observaciones y conclusiones de terceros

- (211) Ryanair cuestiona las conclusiones preliminares de la Comisión en la Decisión de incoación. Esta compañía alega, en primer lugar, que no hay pruebas de que exista un riesgo de perturbación de un servicio importante que sea difícil de sustituir. Según Ryanair, los competidores que están entrando en el mercado podrían reproducir los servicios de TAP Air Portugal. Más concretamente, Ryanair alega, en primer lugar, que podría sustituir fácilmente a TAP Air Portugal en los vuelos de corta distancia, mientras que en los vuelos de larga distancia hay suficientes competidores que vuelan desde Lisboa y que podrían reemplazar a TAP Air Portugal. En segundo lugar, Ryanair alega que TAP Air Portugal no es una empresa sistémica e incluso suponiendo que fuese así, la Decisión de incoación no explica si la reducción del tamaño de TAP SGPS y la supresión de las actividades no sistémicas o deficitarias no permitirían preservar las actividades sistémicas.
- (212) Las alegaciones de Ryanair se ven ampliamente refutadas, por una parte, por las observaciones de otros terceros y, por otra, por la información presentada por Portugal (considerandos 138 a 141).
- (213) Las conclusiones preliminares de la Comisión en la Decisión de incoación han sido firmemente respaldadas por terceros. De las treinta y nueve respuestas a la invitación a presentar observaciones sobre la Decisión de incoación, treinta y seis partes han expresado su apoyo a la opinión de la Comisión sobre la importancia de TAP Air Portugal como proveedor más importante de conectividad entre Portugal y el resto de los países de habla portuguesa (en particular, Brasil, Angola, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe), así como de conexión de toda Europa con Portugal y, a través de su centro de operaciones de Lisboa, con los países antes mencionados. Todas las partes interesadas distintas de los dos competidores directos apoyan los planes de ayuda a la reestructuración de TAP SGPS y confirman el importante papel que desempeña TAP Air Portugal, en particular, para la economía portuguesa.
- (214) Sobre la base de la información que obra en su poder, la Comisión señala asimismo que, si bien algunas de las rutas de TAP Air Portugal podrían resultar atractivas para un competidor independiente, no hay indicios de que ningún competidor pudiera hacerse cargo de la totalidad de los servicios que presta TAP SGPS. Por lo tanto, es probable que la salida del mercado de TAP SGPS provocara graves dificultades sociales para sus clientes, su personal y sus proveedores.
- (215) La Comisión observa, en particular, que, a diferencia de sus competidores, TAP Air Portugal es actualmente un importante proveedor de conectividad para los pasajeros que viajan desde países de habla portuguesa y hacia ellos. Como ya se ha mencionado (sección 4.2), esta empresa desempeña un papel crucial para la conectividad de Portugal y de toda Europa con Brasil, Angola, Mozambique y Santo Tomé. Aunque teóricamente los servicios de TAP Air Portugal podrían ser sustituidos por varios operadores durante el horizonte temporal contemplado en el plan de reestructuración, dicha sustitución solo podría ser parcial y entrañaría un importante empeoramiento de los servicios, en particular para los clientes ubicados en Portugal. Mientras tanto, la reducción del tamaño de TAP Air Portugal que solicita Ryanair no tiene en cuenta las externalidades negativas que provocaría la reducción, entre otros aspectos, de un número considerable de conexiones dentro de la Unión en el modelo de centros de operaciones de TAP Air Portugal, basadas también en rutas intercontinentales que podrían verse irremediadamente comprometidas en una perspectiva a medio plazo ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Según la notificación, en 2019 TAP SGPS aportó 3 300 millones EUR al PIB portugués (lo que representa el 1,2 % del PIB total del país) y 300 millones EUR en impuestos directos y cotizaciones sociales. La contribución de TAP SGPS a las exportaciones portuguesas se aproxima a los 2 600 millones EUR, mientras que el valor de los servicios y bienes adquiridos por TAP SGPS a más de 1 000 proveedores nacionales se acerca a los 1 300 millones EUR.

⁽⁶⁰⁾ En este sentido, la evaluación de la Comisión acerca del impacto en la viabilidad de la medida sobre competencia consistente en transferir dieciocho franjas horarias implica una reducción y permite la apertura de tres rutas que conllevan tres rotaciones en conexiones punto a punto en el seno de la Unión. El efecto es una reducción del [...] % en el rendimiento del capital invertido por TAP Air Portugal y un [...] de su relación entre deuda y fondos propios (cuadro 3). Por lo tanto, la evaluación implica que una reducción más amplia y significativa de las rutas rentables en los vuelos dentro de la Unión que conectan con vuelos intercontinentales podría mermar su capacidad para mantener su posición en el mercado si no dispone de acceso a financiación en este, lo que requeriría ayuda adicional al término del período de reestructuración.

- (216) Las otras compañías aéreas más importantes de Portugal (Ryanair, EasyJet) solamente ofrecen conectividad entre Portugal y otros Estados miembros de la Unión, y su modelo de negocio excluye los vuelos intercontinentales de larga distancia. Otras grandes compañías aéreas de la UE que ofrecen conexiones intercontinentales desde Lisboa utilizan un modelo radial. Esto significa que, en lugar de ofrecer vuelos directos desde el aeropuerto de Lisboa con destino a países extranjero, antes de transportarlos a esos destinos transferirían pasajeros desde Portugal a sus centros de operaciones situados en otros Estados miembros, como Orly/Roissy, Schiphol, Fráncfort o Múnich. Esto, a su vez, ampliaría considerablemente la duración total de los vuelos desde Portugal a destinos occidentales o meridionales.
- (217) Por lo tanto, dada su condición de empleador y de elemento central de la cadena económica para muchas otras empresas portuguesas, el beneficiario puede considerarse una empresa que desempeña una función sistémica con arreglo al apartado 44, letra c), de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- (218) Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión concluye, por lo tanto, que la ayuda contribuye al desarrollo de la actividad económica de la prestación de servicios de transporte aéreo que conectan Portugal, ya que permite mantener un servicio importante que podría no ser reproducido en su totalidad o en una medida ampliamente similar y sin provocar dificultades sociales por parte de los competidores a corto o medio plazo, lo que podría tener consecuencias negativas para la economía de Portugal en su conjunto a raíz de la crisis actual provocada por la pandemia de COVID-19 [apartado 44, letras b) y c), de las Directrices de salvamento y reestructuración].

6.4.1.2. Plan de reestructuración y restablecimiento de la viabilidad a largo plazo que contribuya al desarrollo de la actividad o región económica

- (219) Además, de conformidad con el apartado 46 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la concesión de una ayuda de reestructuración debe estar supeditada a la puesta en práctica de un plan de reestructuración que restablezca la viabilidad del beneficiario. La corrección de las causas que dieron lugar a las dificultades del beneficiario, al facilitar el restablecimiento de su viabilidad a largo plazo, es una condición necesaria para que la ayuda de reestructuración contribuya al desarrollo de la actividad o actividades y regiones económicas en las que opera el beneficiario. La ayuda de reestructuración apoya un amplio plan de reestructuración que abarca la totalidad de las actividades de TAP SGPS y TAP Air Portugal.
- (220) Con arreglo a los apartados 45 a 48 de las Directrices, la ayuda de reestructuración solo debe concederse para apoyar un plan de reestructuración realista, coherente y de gran alcance, cuyas medidas deben estar destinadas a restablecer la viabilidad a largo plazo en un plazo razonable, excluyendo cualquier otra ayuda que vaya más allá de la que apoya el plan de reestructuración del beneficiario. El plan de reestructuración debe exponer el modo en que las medidas de reestructuración propuestas solucionarán los problemas subyacentes del beneficiario.
- (221) Los resultados de la reestructuración deben demostrarse en diversos escenarios, en particular identificando parámetros de rendimiento y los principales factores de riesgo previsibles. El restablecimiento de la viabilidad del beneficiario deberá dar lugar a un rendimiento adecuado del capital invertido después de cubrir los costes, sin depender de hipótesis optimistas sobre factores tales como variaciones del precio o de la demanda. La viabilidad a largo plazo se logra cuando una empresa es capaz de ofrecer una rentabilidad prevista del capital adecuada una vez deducidos todos sus costes, incluida la amortización y las cargas financieras, y también es capaz de competir en el mercado por méritos propios.
- (222) En esta sección, la Comisión evaluará en primer lugar la credibilidad de las hipótesis en que se basa el plan de reestructuración del beneficiario y, a continuación, la prueba del restablecimiento de la viabilidad del beneficiario al término del plan de reestructuración.

Evaluación de las hipótesis en que se basan las previsiones financieras

- (223) Por lo que se refiere a la credibilidad de las hipótesis en que se basan las previsiones de ingresos, la Comisión toma nota de que las previsiones del beneficiario en lo que concierne a la recuperación del tráfico aéreo son más conservadoras que las previsiones de referencia de la IATA. Mientras que la IATA prevé un volumen de pasajeros en 2025 equivalente al 109 % del de 2019, el beneficiario parte del supuesto de que en 2025, cuando concluya el plan de reestructuración, solamente volará el [...] % de los pasajeros que lo hicieron en 2019 (considerando 51). Además, el beneficiario asume un rendimiento ligeramente inferior en 2025 ([...] céntimos EUR) frente a 2019 ([...] céntimos EUR), mientras que se espera que el factor de carga en 2025 sea [...] puntos porcentuales superior al de 2019 ([...] % frente a [...] %). Por último, de acuerdo con dichas previsiones, los ingresos del beneficiario por ASK serán inferiores en 2025 a los de 2019 ([...] céntimos EUR en comparación con [...] céntimos EUR), lo que indica que el beneficiario ya ha logrado ingresos similares por objetivos ASK inmediatamente antes del inicio del período de reestructuración. Dado que las previsiones de tráfico del beneficiario son más prudentes que las de la IATA y que los indicadores clave de rendimiento relacionados con los ingresos están en consonancia con los valores históricos del beneficiario en 2019, la Comisión considera que las previsiones de ingresos del beneficiario son razonables.
- (224) Por lo que se refiere a las previsiones de costes, la Comisión observa que el restablecimiento de la rentabilidad del beneficiario depende de la reducción de los costes, especialmente los relacionados con el combustible y la mano de obra, como se describe en la sección 2.4.3. Por lo que respecta al combustible, las previsiones tienen en cuenta el funcionamiento de aeronaves más nuevas y más eficientes desde el punto de vista del consumo de combustible y se basan en las expectativas implícitas del mercado sobre los precios de los combustibles, obtenidas de la base de datos Bloomberg. Puesto que los calendarios de entrega de las nuevas aeronaves ya se han negociado con los proveedores, el consumo de combustible de dichas aeronaves es un dato objetivo y verificable y la expectativa referente a los precios de los combustibles también lo es, la Comisión considera que las previsiones de costes relativas al combustible son creíbles.
- (225) En lo tocante a las previsiones sobre los costes laborales, la Comisión toma nota de que el beneficiario ya ha firmado acuerdos con todos sus sindicatos hasta 2024 (los acuerdos de emergencia), que son aplicables a todos sus empleados. Los acuerdos de emergencia prevén reducciones salariales, congelación de los aumentos salariales automáticos y mejoras de la productividad. Además, el beneficiario ya logró una reducción de 1 200 EJC mediante la no renovación de los contratos de duración determinada e inició el proceso para lograr una reducción adicional de 2 000 EJC a través de medidas voluntarias y despidos. El beneficiario también ha empezado a preparar la negociación de nuevos convenios colectivos, que sustituirán a los acuerdos de emergencia, y ya ha obtenido el compromiso de varios sindicatos con los objetivos de costes recogidos en el plan de reestructuración para 2025. En general, teniendo en cuenta que el beneficiario ya ha negociado la mayoría de las hipótesis en que se basan las previsiones de costes laborales, la Comisión las considera creíbles.
- (226) La Comisión considera que los elementos siguientes también contribuyen a dotar de credibilidad a las previsiones financieras. En primer lugar, el beneficiario ya identificó y comenzó a aplicar múltiples medidas destinadas a reducir costes distintos de la mano de obra y el combustible (considerando 35). En segundo lugar, las previsiones financieras no incluyen [...] millones EUR (de un total de [...] millones EUR) de ingresos previstos por el beneficiario (sección 2.4.1.4), lo que crea un colchón de seguridad adicional. En tercer lugar, el plan de reestructuración se centra en el sector de la aviación y prevé la venta o el cierre de actividades no esenciales, como M&E Brasil, negocio históricamente deficitario que ha contribuido a las dificultades del beneficiario (sección 2.4.1.1).
- (227) Para evaluar la razonabilidad general de las previsiones financieras del beneficiario, la Comisión ha comparado el margen EBIT previsto por el beneficiario (es decir, el EBIT dividido por los ingresos) en 2025 con el de una muestra de compañías de características similares para las que se dispone de previsiones de analistas del mercado de valores para el mismo año ⁽⁶¹⁾. El margen EBIT medio de dicha muestra es del 13,1 %, mientras que se espera que el del beneficiario sea del [...] %. Por lo tanto, la Comisión considera que las previsiones de rentabilidad del beneficiario en 2025 se ajustan a las de su compañía homóloga media, lo que proporciona una indicación adicional de la credibilidad de las hipótesis en que se basa el plan de reestructuración.

Evaluación del restablecimiento de la viabilidad del beneficiario

- (228) Una vez establecida la credibilidad de las hipótesis en que se basan las previsiones financieras, la Comisión evaluará a continuación si, sobre la base de dichas previsiones, el beneficiario puede volver a ser viable antes de finales de 2025, es decir, de que concluya el plan de reestructuración. Más concretamente, la Comisión verificará si, en 2025, el beneficiario espera generar una tasa de rentabilidad suficiente a través de sus operaciones y ser capaz de competir por méritos propios.

⁽⁶¹⁾ La muestra incluye las empresas siguientes: Lufthansa, IAG, SAS, Aegean y Finnair, Ryanair, EasyJet y Wizz Air.

- (229) Por lo que se refiere a la capacidad del beneficiario de generar un rendimiento suficiente a través de sus operaciones en 2025, un enfoque habitual consiste en comparar el rendimiento sobre el capital invertido (ROCE) ⁽⁶²⁾ en 2025 con el coste medio ponderado del capital (CMPC). Si el primero es mayor que el segundo, las operaciones de una empresa pueden generar beneficios suficientes para cubrir su coste de capital, lo que constituye un indicio de la viabilidad de dicha empresa.
- (230) El ROCE del beneficiario, cuyo cálculo se basa en las previsiones financieras que la Comisión ha considerado verosímiles en los considerandos 223 a 227, se espera que sea del [...] % en 2025, según Portugal (considerando 48). Este valor es la relación entre el EBIT y el capital empleado antes de impuestos en 2025. Sin embargo, dado que la prueba de viabilidad consiste en comparar el ROCE con el CMPC, que es un tipo de rendimiento después de impuestos, la Comisión considera más apropiado calcular el ROCE utilizando el EBIT después de impuestos. Además, para suavizar las fluctuaciones anuales de las variables que conforman el balance, la Comisión también considera razonable utilizar el capital medio empleado en 2024 y 2025, en lugar del capital empleado en 2025, como denominador del ROCE en 2025. Con estos dos cambios, la Comisión obtiene un ROCE del [...] %.
- (231) El valor del ROCE del [...] % es superior al CMPC del beneficiario ([...] %). Este CMPC, de acuerdo con la metodología estándar, consiste en una media ponderada del coste de los fondos propios del beneficiario ([...] %) y del coste de la deuda ([...] %), con ponderaciones iguales al coeficiente de deuda objetivo del beneficiario en relación con la deuda más los fondos propios ([...] %). Estos componentes del CMPC están debidamente justificados, sobre la base de los datos de mercado y la información financiera sobre empresas de características similares al beneficiario extraídas de Capital IQ y Reuters (nota a pie de página 61). Más concretamente, el cálculo del coste de los fondos propios supone un tipo de interés sin riesgo del [...] %, muy superior a los actuales rendimientos negativos de la deuda pública alemana a 10 años, una prima de riesgo de los títulos de renta variable del 4,72 % y una prima de riesgo de las inversiones en el país del 1,95 %, que están en consonancia con los valores de referencia públicamente disponibles ⁽⁶³⁾, y una beta de [...] ⁽⁶⁴⁾. Esta beta es la beta media de las acciones de las empresas de características similares al beneficiario a las que se refiere la nota a pie de página 61, ajustada para reflejar las diferencias en los coeficientes entre deuda y fondos propios y en los tipos impositivos, en consonancia con la fórmula normalizada Hamada. El coste de los fondos propios también incorpora una prima de riesgo del 1,75 % vinculada a un tamaño reducido, calculada por Duff & Phelps. Por lo que se refiere al coste de la deuda, se trata de una media del rendimiento actual de la deuda pendiente del beneficiario ([...] % antes de impuestos, [...] % después de impuestos), lo que constituye una hipótesis conservadora, ya que se espera que los coeficientes de endeudamiento y solvencia del beneficiario mejoren a lo largo del período de planificación. Por lo tanto, la Comisión considera que el beneficiario podrá volver a ser viable en 2025, basándose en la expectativa razonable de que su ROCE en 2025 será superior a su CMPC.
- (232) La Comisión también observa que el ROCE previsto para 2025 es superior a la mediana del ROCE de 2019 ([...] %) de las compañías aéreas homólogas enumeradas en la nota a pie de página 61. Esto constituye un indicio adicional del restablecimiento de la viabilidad del beneficiario, ya que, en 2019, dichas compañías aéreas pudieron competir en el mercado por méritos propios.
- (233) El restablecimiento de la viabilidad del beneficiario se ve corroborado por un enfoque alternativo, a saber, la comparación entre el rendimiento de los fondos propios (ROE) y el coste de los fondos propios. Este enfoque se centra en los beneficios obtenidos por los accionistas, mientras que el que figura en el considerando 230 depende de los beneficios generados por las operaciones de una empresa. Desde el punto de vista de los accionistas, una empresa es viable cuando genera una ROE superior al coste de los fondos propios. La Comisión observa que el beneficiario cumplirá este requisito en 2025, ya que el ROE previsto es del [...] % y el coste de los fondos propios, del [...] %.
- (234) Para garantizar la solidez de la evaluación del restablecimiento de la viabilidad, la Comisión ha considerado un enfoque alternativo para el cálculo del CMPC y el coste de los fondos propios. Este enfoque consiste en utilizar la relación entre la deuda y los fondos propios prevista por el beneficiario para 2025 ([...]), en lugar de la de sus empresas homólogas (1.5), para ajustar la beta de las acciones de estas últimas de manera que tengan en cuenta las diferencias en términos de endeudamiento y calcular las ponderaciones de la deuda y los fondos propios en la fórmula del CMPC. Como resultado de esta hipótesis, el coste de los fondos propios aumenta del [...] % al [...] %, reflejando el mayor nivel de endeudamiento y, por tanto, el mayor riesgo de los fondos propios del beneficiario en comparación con sus homólogos. Además, el CMPC pasa del [...] % al [...] % debido a los efectos compensatorios de un mayor coste de los fondos propios y una menor ponderación de estos en la estructura de capital del beneficiario. En términos globales, teniendo en cuenta que el ROCE (ROE) previsto para 2025 es del [...] % ([...] %), la Comisión concluye que las pruebas de restablecimiento de la viabilidad arrojan resultados positivos incluso con este enfoque alternativo para el cálculo del CMPC y el coste de los fondos propios.

⁽⁶²⁾ El ROCE en el año t se define como el EBIT después de impuestos en el año t dividido por el capital medio empleado en los años t y t-1.

⁽⁶³⁾ Las primas de riesgo de los fondos propios y de las inversiones en el país están disponibles en el sitio web del profesor Damodaran (https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html).

⁽⁶⁴⁾ El coste de los fondos propios se calcula como la suma del tipo de interés sin riesgo, la prima de riesgo de las inversiones en el país, la prima de riesgo vinculada a un tamaño reducido y el producto de la beta y la prima de riesgo de los fondos propios.

- (235) Por lo que se refiere a la capacidad del beneficiario de competir por méritos propios a finales de 2025, es decir, al término del plan de reestructuración, la Comisión espera que el beneficiario restablezca su pleno acceso a los mercados de capitales sin cofinanciación pública de aquí a 2025, es decir, tres años después de la última ayuda en forma de fondos propios. Esta expectativa se basa en los argumentos siguientes. En primer lugar, las previsiones financieras muestran un aumento de los ingresos netos durante el período de planificación, que contribuye a alcanzar un nivel de fondos propios positivo de [...] millones EUR en 2025. Este valor es superior a la situación patrimonial de TAP Air Portugal en 2019 ([...] millones EUR), cuando el beneficiario podía obtener financiación a largo plazo por un importe de [...] millones EUR en condiciones de mercado (considerando 23) ⁽⁶⁵⁾. En segundo lugar, el beneficiario prevé una relación entre la deuda neta y el EBITDA de [...]. Esta relación es [...] al umbral de 3,5, que es el umbral superior compatible con una calificación de grado de inversión y, por lo tanto, garantiza una mayor facilidad de acceso a los mercados de capitales, de acuerdo con la práctica del mercado. Por estas razones, la Comisión considera que el beneficiario podrá competir por méritos propios a más tardar en 2025 sin contar con nuevas ayudas de salvamento o de reestructuración.
- (236) Como prueba adicional de la capacidad del beneficiario para acceder a los mercados de capitales sin apoyo estatal y, por lo tanto, para competir por méritos propios en el futuro, la Comisión señala una serie de hechos prometedores: el beneficiario ha logrado ya formalizar contratos de arrendamiento financiero de aeronaves por un importe de [...] millones EUR y ha negociado ya un préstamo parcialmente no garantizado por el Estado con [...], que declaró tener una gran confianza en la satisfacción positiva de futuras necesidades de financiación por un importe de hasta [...] EUR, en caso de que fuera necesario aumentar la liquidez. Ambos elementos son de por sí indicativos de la capacidad del beneficiario para restablecer su pleno acceso a los mercados de capitales y representan una señal de confianza del mercado en el restablecimiento de su viabilidad una vez que se haya establecido la ayuda de reestructuración.
- (237) Además del escenario de referencia, Portugal facilitó un análisis de sensibilidad y contempló varios escenarios adversos (considerandos 52 y 53). El primer análisis consiste en una actualización de las previsiones financieras en comparación con el plan notificado de junio de 2021, teniendo en cuenta la mejora de las previsiones de tráfico aéreo, pero también el aumento de los precios del combustible y las expectativas al alza referentes a la inflación. Los escenarios adversos se basan en el plan notificado de junio de 2021 y consisten en simular el efecto del aumento de los precios del combustible (con un incremento del [...] %), unos rendimientos más bajos ([...] % de disminución) y una combinación de ambos. La Comisión considera razonables estos análisis de sensibilidad y los escenarios adversos expuestos, ya que simulan los efectos de cambios adversos en elementos clave para la rentabilidad de las compañías aéreas.
- (238) La Comisión señala que, si bien estos escenarios adversos tienen un impacto negativo en la rentabilidad y la solvencia del beneficiario, no ponen en peligro el restablecimiento de su viabilidad de aquí a 2025. En el escenario de un incremento del precio del combustible del [...] % y unos rendimientos un [...] % más bajos (considerando 52), el beneficiario generaría un EBIT positivo [...] y alcanzaría un EBIT de [...] millones EUR [...], en lugar de [...] millones EUR. En el escenario adverso con previsiones financieras actualizadas (considerando 53), el ROCE en 2025 [...], mientras que el ROE disminuye del [...] % al [...] %. Estos coeficientes siguen indicando una rentabilidad significativa y son superiores a los umbrales de viabilidad, incluso suponiendo la configuración más conservadora del CMPC ([...] %) y del coste de los fondos propios ([...] %). Por lo que se refiere a la capacidad del beneficiario de acceder a los mercados de capitales y competir por méritos propios en 2025, dicha capacidad no se vería comprometida porque su posición patrimonial seguiría siendo positiva ([...] millones EUR) y la relación entre la deuda neta y el EBITA no superaría [...], al alcanzar un valor de [...].

Conclusión sobre la facilitación del desarrollo de actividades y regiones económicas

- (239) La Comisión considera, en conclusión, que el plan de reestructuración del beneficiario es realista, coherente y creíble. Como tal, es adecuado para restablecer la viabilidad del beneficiario a largo plazo en un período razonable sin depender de nuevas ayudas estatales. Por lo tanto, la ayuda de reestructuración cumple los requisitos establecidos en los apartados 44, letras b) y c), y 46 de las Directrices de salvamento y reestructuración, por lo que contribuye al desarrollo de la actividad económica de los servicios de transporte aéreo que conectan Portugal, como requiere el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

6.4.2. Los efectos positivos de la ayuda para las regiones económicas compensan los efectos negativos sobre el comercio y la competencia

- (240) A fin de evaluar si la ayuda afecta indebidamente o no a la competencia y a las condiciones de los intercambios comerciales, es necesario examinar si la ayuda es necesaria, adecuada y proporcionada, así como garantizar su transparencia. También es necesario examinar los efectos de la ayuda en la competencia y los intercambios comerciales y sopesar los efectos positivos de la ayuda en el desarrollo de las actividades y regiones económicas, así como otros efectos positivos, que la ayuda pretende apoyar frente a sus efectos negativos en el mercado interior.

⁽⁶⁵⁾ Fuente: informe anual de TAP Air Portugal correspondiente a 2019, p. 53.

6.4.2.1. Necesidad

- (241) De conformidad con el apartado 53 de las Directrices de salvamento y reestructuración, los Estados miembros que tengan la intención de conceder una ayuda de reestructuración deben proporcionar una comparación con una hipótesis alternativa creíble que no implique ayuda estatal, demostrando que el desarrollo de las actividades o regiones económicas en las que se solicita la ayuda, mencionado en la sección 3.1.1 de las Directrices de salvamento y reestructuración, no se alcanzaría o solamente en menor medida.
- (242) El objetivo de la ayuda de reestructuración es evitar que TAP SGPS abandone su actividad y, de ese modo, evitar una situación de deficiencia del mercado y de dificultades sociales que obstaculizaría el desarrollo de los servicios de transporte aéreo que conectan Portugal. Este objetivo se alcanzará mediante la puesta en práctica del plan de reestructuración, financiado parcialmente por la ayuda de reestructuración. El plan de reestructuración muestra que es necesario abordar tanto los problemas de liquidez como de solvencia del beneficiario para resolver sus problemas financieros. A corto plazo, TAP SGPS no puede garantizar la continuidad de la prestación de servicios esenciales de transporte aéreo, el cumplimiento de sus obligaciones financieras ni el acceso a los mercados financieros por su parte. A largo plazo, dado que el importante patrimonio neto negativo de [...] 000 millones EUR se mantendrá durante un período prolongado, TAP SGPS tampoco podrá atender sus obligaciones financieras. Por lo tanto, la ayuda de reestructuración es necesaria para llevar a buen término el plan de reestructuración, cuya ejecución, a su vez, pretende facilitar el desarrollo de los servicios de transporte aéreo que conectan Portugal.

6.4.2.2. Idoneidad

- (243) Con arreglo a los apartados 38, letra c), y 54 de las Directrices, la Comisión no considerará que una ayuda de reestructuración sea compatible con el mercado interior si otras medidas menos falseadoras de la competencia permiten alcanzar el mismo objetivo. Las ayudas de reestructuración deben remunerarse de forma adecuada y cumplir las condiciones establecidas en el punto 58 de las Directrices, de modo que los instrumentos elegidos deben ser adecuados al problema de solvencia o liquidez que se pretende resolver.
- (244) Los competidores cuestionaron la conclusión preliminar de la Comisión recogida en la Decisión de incoación de que la ayuda de reestructuración era adecuada en su forma. Ryanair alega que la ayuda no es adecuada, ya que la Decisión de incoación no presenta ni compara la ayuda con otras opciones que impliquen o no una ayuda estatal. EAA alega que la forma de la ayuda, compuesta principalmente por aportaciones de capital, no es adecuada y va más allá de lo necesario, ya que una garantía estatal (sin medidas de capital) sería suficiente para facilitar el acceso a los mercados de capitales y, de ese modo, restablecer la liquidez y la solvencia de TAP. La alegación de EAA no está respaldada por prueba alguna, mientras que Ryanair no tiene en cuenta la situación actual, evidenciada por la falta de acceso suficiente a los mercados de capitales para seleccionar a un inversor dispuesto y capaz de proporcionar capital o financiación a largo plazo. En cambio, las conversaciones con [...] que garantizan una financiación inmediata y contingente corroboran la incapacidad actual de TAP SGPS/TAP Air Portugal para reunir grandes cantidades de capital ⁽⁶⁶⁾.
- (245) Además, la Comisión considera que la ayuda de reestructuración de 2 550 millones EUR a TAP SGPS es adecuada en cuanto a su forma, por las razones que se exponen a continuación. En primer lugar, TAP SGPS era una empresa en crisis con un patrimonio neto negativo en 2019 ([...] millones EUR). La empresa registró unas pérdidas de [...] 000 millones EUR en 2020 y prevé unos ingresos netos positivos [...]. En ausencia de la ayuda de reestructuración, el beneficiario no podría constituir fondos propios suficientes para compensar los aproximadamente [...] 000 millones EUR [...], sin los cuales TAP SGPS o TAP Air Portugal no podrían probablemente obtener una cantidad importante de deuda a largo plazo ni atraer a fondos de inversión en los mercados de capitales. A este respecto, la Comisión señala asimismo que, en 2025, el beneficiario prevé alcanzar una posición patrimonial de [...] millones EUR, lo que no resulta excesivo en comparación con la deuda neta prevista de [...] 000 millones EUR. En segundo lugar, las previsiones de liquidez muestran que, sin la ayuda de reestructuración, el beneficiario tendría un saldo de tesorería negativo de aproximadamente [...] 000 millones EUR en 2021, [...] 000 millones EUR en 2022 y [...] 000 millones EUR en 2023. Por estas dos razones, la Comisión concluye que el volumen y la forma de la ayuda de reestructuración proporcionada principalmente a través de medidas de fondos propios son los más adecuados para abordar los problemas de solvencia y liquidez de TAP SGPS.
- (246) Por lo que se refiere a la remuneración de la ayuda estatal, la Comisión observa que la estructura de la intervención del Estado portugués es tal que será propietaria del 100 % del capital social de TAP Air Portugal. La Comisión considera el valor de dicho capital social, que Portugal puede realizar mediante una venta, como remuneración de la ayuda estatal. Para cuantificar esta remuneración, la Comisión ha llevado a cabo una valoración de los fondos propios de TAP Air Portugal (considerando 229) sobre la base de las previsiones financieras del plan de reestructuración notificado y basándose en métodos de valoración estándar, es decir, el método del flujo de caja actualizado y el método de los múltiplos.

⁽⁶⁶⁾ [...].

- (247) Para estimar el valor de los fondos propios de TAP Air Portugal, la Comisión ha calculado en primer lugar el valor total de la empresa. A tal fin, ha descontado los flujos de tesorería libres para la empresa (FCFF, por sus siglas en inglés) durante el período de planificación, así como el valor final, utilizando el CMPC mencionado en el considerando 230 como tasa de descuento. La Comisión utilizó dos métodos para calcular el valor final. El primero es el método de crecimiento de Gordon, que supone una tasa de crecimiento constante de los flujos de tesorería libres para la empresa, a partir del último año del plan y a perpetuidad. El segundo es el método de los múltiplos, por el que una empresa vale un múltiplo de sus beneficios. La Comisión ha considerado el EBITDA como parámetro pertinente representativo del beneficio, en consonancia con la práctica del mercado, y ha recuperado el valor de empresa (prospectivo) para el múltiplo EBITDA de las compañías aéreas homólogas (nota a pie de página 61). Tras estimar el valor empresarial total de TAP Air Portugal, la Comisión calcula el valor de sus fondos propios restando la deuda neta.
- (248) Las estimaciones de la Comisión muestran un valor creciente de los fondos propios de TAP Air Portugal durante el período de planificación, que pasa de [...] – [...] millones EUR en 2022 a [...] millones EUR en 2025 ⁽⁶⁷⁾. La Comisión considera que se trata de una expectativa razonable, en el momento actual, de la remuneración que Portugal podría obtener de la ayuda estatal mediante la venta de su participación en el capital de TAP Air Portugal.
- (249) De ello se deduce que la ayuda a la reestructuración es adecuada en cuanto a su forma y está suficientemente remunerada.

6.4.2.3. Proporcionalidad de la ayuda: contribución propia y reparto de la carga

- (250) Con arreglo al apartado 38, letra e), de las Directrices de salvamento y reestructuración, la ayuda no debe superar el mínimo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la ayuda de reestructuración. El importe y la intensidad de las ayudas de reestructuración deberán limitarse a lo estrictamente necesario para permitir la reestructuración, a la vista de los recursos financieros con que cuente el beneficiario, sus accionistas o el grupo empresarial al que pertenece (apartado 61 de las Directrices de salvamento y reestructuración). En particular, debe garantizarse un nivel suficiente de contribución propia a los costes de la reestructuración y, cuando la ayuda estatal se conceda de forma que mejore la situación patrimonial del beneficiario, el reparto de la carga. La evaluación de estos requisitos tendrá en cuenta cualquier ayuda de salvamento previamente concedida.
- (251) La contribución propia del beneficiario al plan de reestructuración debe ser real y auténtica y normalmente deberá ser comparable a la ayuda concedida en términos de su efecto sobre la solvencia o la liquidez del beneficiario. De conformidad con el apartado 63 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la Comisión debe evaluar si las distintas fuentes de contribución propia son reales y están exentas de ayuda. Con arreglo al apartado 64 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la Comisión considera normalmente que la contribución propia es adecuada si representa más del 50 % de los costes de la reestructuración.
- (252) La Comisión debe comprobar si las distintas fuentes de financiación del plan descritas en los considerandos 43 a 45 están exentas de ayudas y son reales, es decir, si existe una certeza suficiente de que se materializarán durante la ejecución del plan de reestructuración, excluyendo los beneficios futuros previstos. Las aportaciones del Estado en su calidad de accionista de TAP SGPS y de TAP Air Portugal no están exentas de ayuda y no pueden tenerse en cuenta en la evaluación.
- (253) El pago de indemnizaciones del personal como consecuencia de la reestructuración por un importe de [...] millones EUR, de los cuales ya se abonaron [...] millones EUR en 2021 [considerando 43, letra a)], se refiere a los costes pertinentes para la reducción de la plantilla prevista en el plan de reestructuración. Estos costes son inmediatos, dado que TAP Air Portugal ya ha rescindido los contratos laborales, como parte del proceso de ajuste de la plantilla y la reestructuración emprendida a partir de abril de 2020, y menores que los ingresos ya cobrados hasta diciembre de 2021. Portugal declara que el importe total de las indemnizaciones relacionadas con la rescisión de los contratos de trabajo como consecuencia de la reestructuración asciende a [...] millones EUR, de los cuales TAP Air Portugal abona la cantidad mencionada de directamente con cargo al flujo de tesorería operativo, mientras que el Estado financiará [...] millones EUR con recursos procedentes del préstamo de ayuda de salvamento. Por lo tanto, la parte de las indemnizaciones del personal vinculadas a la reestructuración que no se financia mediante ayuda estatal, a través de fondos propios ni con el préstamo garantizado por el Estado puede considerarse la contribución propia del beneficiario a estos costes y puede considerarse real, es decir, auténtica, en el sentido del apartado 63 de las Directrices de salvamento y reestructuración.

⁽⁶⁷⁾ Para calcular el valor final utilizando el modelo de crecimiento de Gordon, la Comisión supone una tasa de crecimiento del 1,5 %, una inversión perpetua igual a la depreciación en 2025, un EBIT perpetuo igual al EBIT en 2025 y una variación nula del capital circulante neto. Por lo que se refiere al método de los múltiplos, la Comisión recuperó un valor empresarial mediano con un coeficiente EBITDA (prospectivo) de 4,16 utilizando datos de Capital IQ sobre compañías aéreas homólogas al beneficiario. Por «prospectiva» se entiende la previsión de los analistas del mercado de valores con respecto al EBITDA en 2025.

- (254) Del mismo modo, el pago de imprevistos asociados a la venta [...] de [...] millones EUR [considerando 43, letra f)] se refiere a imprevistos (en particular, [...] % [...], [...] % [...] % [...]), que en el contexto de la enajenación mediante venta de este activo será abonado por TAP SGPS y no se transferirá al adquirente. Constituyen un importe predefinido de exposición que el beneficiario asumirá con cargo a sus propios recursos, por un importe financiable con los ingresos inmediatos —y mucho mayores— que obtendrá en 2022 y no con ayudas estatales. La Comisión considera, por tanto, que también pueden incluirse como contribución propia y que son reales y auténticos, habida cuenta del compromiso de venta de este activo en 2022, recogido en el plan de reestructuración (considerando 29).
- (255) Por lo que se refiere a las contribuciones de terceros o a las medidas de rentabilidad por un importe total de [...] millones EUR (considerando 43), la Comisión señala que las reducciones de costes permanentes soportadas o posibilitadas por proveedores o clientes externos en favor del beneficiario pueden constituir fuentes reales y auténticas de contribución propia, siempre que se deriven de acuerdos vinculantes y sean efectivas e irreversibles. En particular, las reducciones de costes soportadas por las partes interesadas en relación con este tipo de ahorro de costes deben ser efectivas, duraderas e irreversibles para constituir una fuente real y auténtica de contribución propia ⁽⁶⁸⁾. La Comisión ya ha considerado que las reducciones de las obligaciones contractuales establecidas en los acuerdos renegociados con proveedores y arrendadores equivalen a fuentes reales de contribución propia: en comparación con las condiciones de los acuerdos iniciales, liberan recursos disponibles para financiar los costes de reestructuración que, de otro modo, tendrían que gastarse en el reembolso de los importes por pagar conexos ⁽⁶⁹⁾. Lo mismo ocurre con los proveedores y compradores que comprometen o modifican firmemente las condiciones de sus contratos que liberan recursos del beneficiario ⁽⁷⁰⁾.
- (256) Habida cuenta de que los más de [...] contratos renegociados por TAP Air Portugal se basan en actos jurídicamente vinculantes, de los cuales [...] millones EUR corresponden a contratos ya ejecutados y [...] millones EUR a contratos ya comprometidos, estas medidas de reestructuración operativa pueden considerarse contribuciones reales y auténticas. De hecho, estas medidas implican un reparto de la carga financiera de los costes de reestructuración de TAP SGPS con sus proveedores que, de otro modo, tendrían derecho a mayores importes por pagar en función de sus resultados de explotación positivos.
- (257) Del mismo modo, las contribuciones relacionadas con la eliminación progresiva de activos y las renegociaciones con fabricantes de equipos originales (en particular [...]) por un importe máximo de [...] millones EUR [considerando 43, letra d)] representan los ingresos procedentes de la venta de activos, a saber, [...] ([...]), [...]. De hecho, dado que estas medidas son ingresos en efectivo y contribuciones de recursos propios del beneficiario procedentes de compradores de equipos o activos, pueden considerarse recursos reales que contribuyeron a la reestructuración. Además, estas contribuciones pueden considerarse auténticas, dado que ya se han ejecutado mediante contratos firmados con las contrapartes del beneficiario. Se aplica el mismo razonamiento a la financiación obtenida para el arrendamiento de nuevas aeronaves por un importe de hasta [...] millones EUR [considerando 43, letra c)], teniendo en cuenta las pruebas presentadas por Portugal de los compromisos de financiación relativos a nueve colas y dos motores, firmados en el marco del plan de reestructuración.
- (258) Por lo que se refiere a las garantías estatales parciales concedidas en el contexto de una operación de reestructuración, la Comisión ha considerado que la parte restante del riesgo soportado por los agentes del mercado equivale a una contribución válida y real a los costes de la reestructuración ⁽⁷¹⁾. Por lo tanto, la parte ([...] %) de la financiación de [...] millones EUR que no está garantizada por el Estado, a saber, [...] millones EUR [considerando 43, letra e)], puede considerarse una contribución real y auténtica de un prestamista de mercado a los costes de la reestructuración. De igual modo, la nueva financiación negociada con una entidad financiera privada ([...]) por un importe máximo de [...] millones EUR equivale a una contribución real y auténtica, que puede ejecutarse [...] en adelante, en función de si las necesidades de liquidez superan los flujos de tesorería operativos (considerando 43, letra e).

⁽⁶⁸⁾ Decisión de la Comisión, de 30 de abril de 2021, en los asuntos SA.58101 (2020/C) y SA.62043 (2021/N), Portugal – Ayuda de salvamento y de reestructuración al grupo SATA (DO C 223 de 11.6.2021, p. 37), considerando 72; Decisión de la Comisión, de 26 de julio de 2021, en el asunto SA.63203 (2021/N), Alemania – Ayuda de reestructuración a Condor (pendiente de publicación), considerando 132, letra c); Decisión de la Comisión, de 12 de mayo de 2016, en el asunto SA.40419 (2015/NN), Ayuda de reestructuración a Polzela (DO C 258 de 15.7.2016, p. 3), considerando 119.

⁽⁶⁹⁾ Decisión de la Comisión, de 8 de junio de 2015, relativa a la ayuda estatal que Eslovenia tiene previsto ejecutar en favor del grupo Cimos [SA.37792 (2014/C) (ex 2013/N)] (DO L 59 de 4.3.2016, p. 168), considerando 80.

⁽⁷⁰⁾ Decisión de la Comisión, de 20 de agosto de 2018, en el asunto SA.51408 (2018/N), Ayuda a Terramass B.V. (DO C 406 de 19.11.2018, p. 10), considerandos 22 y 71.

⁽⁷¹⁾ Decisión de la Comisión, de 27 de agosto de 2021, en el asunto SA.64175 (2021/N), CNIM – Aide à la restructuration (DO C 450 de 5.11.2021, p. 2), considerandos 18 y 71.

- (259) En el caso de las obligaciones y los préstamos sindicados por un importe total de [...] EUR mencionados en el considerando 43, letra g), los aplazamientos proporcionan el beneficio de aplazar los pagos vencidos y que, de otro modo, habrían sido exigibles. Por lo que se refiere a las operaciones de reestructuración acordadas con aplazamientos de deuda que mantienen la obligación de reembolsar el principal adeudado, la Comisión considera, contrariamente a la alegación inicial de las autoridades portuguesas, que la contribución a los costes de reestructuración es inferior al importe nominal aplazado y consiste en el valor actual neto de la reprogramación de los pagos acordada ⁽⁷²⁾. Los aplazamientos suponen un importe total de [...] millones EUR de contribución real. Este importe se obtiene calculando la diferencia en el valor actual neto entre el reembolso en la fecha de vencimiento o el reembolso inmediato en aplicación de las cláusulas exentas, descontado al tipo de interés de mercado ([...]) [...]: [...] millones EUR [...], [...] millones EUR [...], [...] millones EUR [...] millones EUR [...].
- (260) A la luz de lo anterior, el importe total que puede considerarse contribución real y auténtica del beneficiario es de [...] millones EUR, lo que equivale al [...] % de los costes de reestructuración. De ellos, [...] millones EUR proceden de financiación nueva en condiciones de mercado proporcionadas por los ingresos procedentes de la venta de [...], arrendamiento financiero que cubre [...] aeronaves y motores y nueva financiación de [...] (considerando 43). Estos importes podrán aumentar durante el período de vigencia del plan de reestructuración con ingresos procedentes de [...], pero cuyo importe, sin embargo, no puede estimarse ni establecerse con la suficiente certeza para que pueda considerarse una contribución propia real del beneficiario a los costes de reestructuración.
- (261) De conformidad con el apartado 64 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la Comisión solo puede aceptar una contribución inferior al 50 % de los costes de reestructuración en circunstancias excepcionales y en casos de especial dificultad, si el importe de dicha contribución sigue siendo significativo.
- (262) En las circunstancias actuales, tras el brote de la pandemia de COVID-19, la Comisión considera que puede estar justificado, dependiendo del caso concreto, que las contribuciones propias se mantengan por debajo del umbral del 50 % de los costes de reestructuración siempre que sigan siendo significativas e incluyan nueva financiación adicional en condiciones de mercado ⁽⁷³⁾. A título indicativo de un nivel que la Comisión consideraría adecuado en el presente caso, la Comisión ha considerado en su práctica decisoria que una contribución propia del 24 % de los costes de reestructuración puede ser significativa y, por tanto, que una ayuda a la reestructuración que ascienda al 76 % de los costes de reestructuración puede ser proporcionada ⁽⁷⁴⁾.
- (263) La Comisión considera que Portugal ha demostrado la concurrencia de circunstancias excepcionales. En particular, la Comisión reconoce que la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para contenerla han creado circunstancias excepcionales para el beneficiario, en el contexto de una grave perturbación de la economía en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, con repercusiones inmediatas en los sectores de la movilidad y del transporte aéreo y su capacidad para obtener financiación del mercado. Dado que la contribución propia asciende al [...] % de los costes de reestructuración y la mitad de ella se proporciona como nueva financiación, la Comisión concluye que, en el presente caso, es aceptable un importe de contribución inferior al 50 %.
- (264) De conformidad con los apartados 65 a 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la ayuda estatal concedida en una forma que mejore la posición de capital del beneficiario puede tener el efecto de proteger a los accionistas y acreedores subordinados de las consecuencias de su decisión de invertir en el beneficiario, creando así un riesgo moral y socavando la disciplina de mercado. Por consiguiente, solo deben concederse ayudas destinadas a cubrir pérdidas en condiciones que impliquen un reparto adecuado de cargas por parte de los inversores existentes y la intervención del Estado debe tener lugar después de que las pérdidas hayan sido plenamente contabilizadas y atribuidas a los accionistas existentes y a los titulares de deuda subordinada. Por reparto adecuado de cargas también se entenderá que toda ayuda estatal que mejore el patrimonio neto del beneficiario deberá concederse en condiciones que permitan al Estado un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario, habida cuenta del importe de los fondos propios del Estado aportados en comparación con el patrimonio neto restante de la empresa después de haber contabilizado las pérdidas.

⁽⁷²⁾ Decisión de la Comisión, de 9 de julio de 2014, en el asunto SA.38324, España – Ayuda de reestructuración para Alestis (DO C 418 de 21.11.2014, p. 6), considerando 82.

⁽⁷³⁾ Marco Temporal modificado, puntos 3 y 14 bis.

⁽⁷⁴⁾ Decisión de la Comisión, de 24 de abril de 2007, en lo que se refiere a la medida de ayuda aplicada por Bélgica en favor de InterFerryBoats [C 46/05 (ex NN 9/04 y ex N 55/05)] (DO L 225 de 27.8.2009, p. 1), considerandos 348 a 350. En dicho asunto, la Comisión aplicó las Directrices de salvamento y reestructuración de 1999, que exigían que la contribución propia fuera significativa, sin especificar un umbral mínimo de aplicación, que en las Directrices de salvamento y reestructuración de 2004 quedó fijado en el 50 %.

- (265) A este respecto, mientras que la ayuda de reestructuración consiste principalmente en aportaciones de capital o en conversión de instrumentos de deuda en fondos propios, el Estado portugués ejerció el control conjunto del beneficiario como accionista antes de que se concediera la ayuda de salvamento y en la actualidad posee una participación de control tanto sobre el beneficiario como sobre TAP Air Portugal (considerandos 8 a 12). De ello se deduce que el Estado portugués ha estado estrechamente asociado a las opciones estratégicas y financieras descritas en los considerandos 19 a 22 que llevaron al beneficiario a convertirse en una empresa en crisis. En consecuencia, con el fin de evitar el riesgo moral mediante un reparto adecuado de las cargas, es pertinente señalar que la intervención del Estado como proveedor de ayuda de reestructuración aborda una situación de desequilibrios y pérdidas financieros a la que el Estado estaba asociado como accionista con un control conjunto sobre el beneficiario. Como indicó Portugal, TAP SGPS [...] (considerando 45).
- (266) De ello se deduce que los accionistas actuales del beneficiario, incluido el Estado portugués, compartirán adecuadamente la carga de la reestructuración, ya que, en la práctica, el valor de sus participaciones actuales en el capital de la empresa se reducirá a cero en la absorción de pérdidas. Por otra parte, TAP SGPS venderá progresivamente sus filiales operativas Cateringpor, Groundforce y M&E Brasil, lo que implicará el abandono de actividades comerciales por su parte. Como consecuencia de ello, la ayuda de reestructuración en forma de capital estatal se concederá en condiciones que harán que todas las plusvalías futuras del beneficiario, en comparación con el resto de los fondos propios, reviertan en el Estado. De ese modo se cumplirá la condición de un reparto adecuado de las cargas de los accionistas actuales, establecida en el apartado 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- (267) De hecho, las instituciones financieras y los inversores titulares de obligaciones que son acreedores del beneficiario o de sus filiales a que se refieren los considerandos 67, letra a), y 43, letra g), poseen deuda preferente que no está ni subordinada al pago de otra deuda financiera —salvo antes de los accionistas en caso de insolvencia o liquidación— ni afectada por la absorción de pérdidas. Pese a que las Directrices de salvamento y reestructuración no exigen que los acreedores preferentes compartan la carga de una operación de reestructuración, en el presente caso los obligacionistas y las entidades financieras contribuyen efectivamente a cubrir los costes de reestructuración del beneficiario (considerando 259).
- (268) Además, por lo que se refiere a los titulares de obligaciones y con el fin de evitar el riesgo moral, conviene señalar que las emisiones de obligaciones del beneficiario tuvieron lugar en junio y diciembre de 2019 (considerando 23), relativamente cerca del inicio de la pandemia. En consecuencia, estos inversores o prestamistas no han financiado ni incentivado de otro modo la asunción de riesgos excesivos ni la expansión o el comportamiento comercial que haya contribuido a la dificultad del beneficiario. De ello se deduce que el reparto de cargas proporcionado por los accionistas actuales del beneficiario es adecuado y suficiente.
- (269) Por lo tanto, la Comisión concluye que la ayuda de reestructuración es proporcionada e implica un reparto adecuado de cargas.

6.4.2.4. Efectos negativos

- (270) De conformidad con el apartado 38, letra f), de las Directrices de salvamento y reestructuración, cuando se concede una ayuda de reestructuración, deben adoptarse medidas para limitar el falseamiento de la competencia, preferiblemente estructurales en forma de cesiones de actividades independientes que favorezcan la expansión de pequeños competidores o actividades transfronterizas. Además, para reducir los efectos negativos sobre la competencia y los intercambios comerciales, los beneficiarios de ayudas de salvamento o de reestructuración tampoco deben haber recibido, en principio, ayudas similares en los últimos diez años. De lo contrario, los planes de salvamento o reestructuración recurrentes suscitan dudas sobre la capacidad del beneficiario para contribuir a la productividad agregada y, por tanto, al desarrollo de las actividades o regiones económicas en cuestión, mientras que los competidores más eficientes en el mercado interior se enfrentan a la competencia subvencionada de una empresa que, de otro modo, desaparecería del mercado, posibilitando el crecimiento y expansión de las primeras.

6.4.2.5. Principio de ayuda única («one time, last time»)

- (271) Con arreglo a los apartados 70 y 71 de las Directrices de salvamento y reestructuración, solo puede concederse ayuda a empresas en crisis en relación con una única operación de salvamento o de reestructuración. Por lo tanto, cuando hayan transcurrido menos de diez años desde la concesión de una ayuda de salvamento, una ayuda de reestructuración o un apoyo temporal de reestructuración al beneficiario en el pasado, incluida cualquier ayuda de este tipo concedida antes de la entrada en vigor de las Directrices de salvamento y reestructuración y cualquier ayuda no notificada, la Comisión no autorizará nuevas ayudas («principio de ayuda única»).

- (272) Además de la declaración de Portugal en este sentido, la verificación de los registros de la Comisión muestra que, durante los últimos diez años, ninguna de las empresas que forman parte de la unidad económica beneficiaria (que comprende TAP SGPS, su actual empresa asociada TAP Air Portugal y todas sus filiales controladas) se ha beneficiado de ninguna otra ayuda de salvamento, ayuda de reestructuración o apoyo temporal de reestructuración. La ayuda de salvamento de 1 200 millones EUR aprobada mediante la Decisión de la Comisión de 16 de julio de 2021 forma parte de la operación única de reestructuración apoyada por la ayuda de reestructuración, de conformidad con el apartado 72, letra a), de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- (273) En abril y diciembre de 2021, la Comisión no planteó objeciones a la reparación de daños prevista en el artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE a TAP Air Portugal (nota a pie de página 14). Sin embargo, como se señala en el apartado 15 del Marco Temporal, el principio de ayuda única establecido en las Directrices de salvamento y reestructuración no cubre las ayudas que la Comisión declara compatibles con arreglo al artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE, ya que este último tipo de ayuda no es «ayuda de salvamento, ayuda de reestructuración o apoyo temporal de reestructuración» en el sentido del apartado 71 de las Directrices.

6.4.2.6. Medidas para limitar el falseamiento de la competencia

- (274) Como se explica en los apartados 87 a 93 de las Directrices de salvamento y reestructuración, las medidas de competencia deben establecerse en proporción a los efectos falseadores de la ayuda y, en particular: i) a la cuantía y la naturaleza de la ayuda y a las condiciones y circunstancias en las que se concede; ii) al tamaño y la importancia relativa del beneficiario en el mercado y a las características del mercado de que se trate, y iii) al grado en que persistan preocupaciones sobre el riesgo moral tras la aplicación de las medidas de contribución propia y reparto de cargas.
- (275) Las medidas estructurales podrían incluir la cesión de activos, la reducción de la capacidad o la presencia en el mercado. Deben favorecer la entrada de nuevos competidores, la expansión de los pequeños competidores existentes o la actividad transfronteriza, teniendo en cuenta el mercado o mercados en los que el beneficiario tendrá una posición de mercado significativa tras la reestructuración, en particular aquellos con exceso de capacidad. Las medidas de comportamiento deben garantizar que la ayuda financie únicamente el restablecimiento de la viabilidad a largo plazo.
- (276) Como se expone detalladamente en los considerandos 75 a 98, Portugal se compromete a que TAP SGPS adopte las medidas siguientes durante el período de reestructuración con el fin de limitar el falseamiento de la competencia provocado por la ayuda:
- a) venta de las participaciones de TAP SGPS en el capital de empresas que ejercen actividades no esenciales, a saber, asistencia en tierra (Groundforce), mantenimiento (M&E Brasil) y restauración (Cateringpor);
 - b) establecimiento de un límite para la flota aeronáutica, de modo que no supere un máximo de [90-100] aeronaves;
 - c) transferencia de hasta dieciocho franjas horarias diarias a un competidor real o potencial en el aeropuerto de Lisboa;
 - d) prohibición de adquisición, y
 - e) prohibición de publicidad.
- i) Evaluación de la venta de actividades no esenciales
- (277) La Comisión observa que Groundforce y Cateringpor eran empresas rentables y viables hasta 2019. Las dificultades que experimentan actualmente estas empresas se deben únicamente a la crisis de la COVID-19, que ha afectado negativamente al sector de la aviación en general. Además, la Comisión valora positivamente una participación de TAP SGPS estimada en [...] millones EUR en el capital de [...], así como el interés de los inversores potenciales en la adquisición de [...]. Este interés de los inversores sugiere que la venta de [...] como empresa en funcionamiento, seguida de su reestructuración y del restablecimiento de su viabilidad a medida que se recupere el mercado de la aviación, es una hipótesis realista. Por estas razones, la Comisión concluye que la venta de las participaciones de TAP SGPS en Cateringpor y Groundforce cumple los requisitos del apartado 80 de las Directrices de salvamento y reestructuración, ya que estas dos empresas, que actualmente atraviesan dificultades financieras debido a la crisis provocada por la COVID-19 en el sector de la aviación, podrán competir eficazmente a largo plazo si son gestionadas por un comprador adecuado capaz de reestructurarlas y restablecer su viabilidad a largo plazo.

- (278) La Comisión también considera que la venta de las participaciones de TAP SGPS en el capital de Cateringpor y Groundforce es una medida que limita el falseamiento de la competencia. Las razones de esta apreciación son que las dos empresas mencionadas están integradas verticalmente en el grupo TAP SGPS y representan su principal proveedor de servicios de restauración y asistencia en tierra. Por lo tanto, la venta de Cateringpor y Groundforce permitirá a otras empresas distintas de TAP SGPS competir en sus respectivos mercados y satisfacer la gran demanda de servicios de TAP SGSP. En consecuencia, estas ventas constituyen medidas válidas que mitigan el falseamiento de la competencia.
- (279) Por el contrario, la Comisión no acepta la venta de M&E Brasil como medida que limita el falseamiento de la competencia, dado que se trata de una empresa históricamente deficitaria cuyas dificultades son anteriores a la crisis de la COVID-19 (considerando 77). Como tal, la venta de dicha empresa es más bien una medida encaminada a restablecer la viabilidad a largo plazo, en consonancia con el apartado 78 de las Directrices de salvamento y reestructuración.

ii) Evaluación del límite máximo de la flota de aeronaves

- (280) Entre las medidas destinadas a reducir la presencia en el mercado o la capacidad se encuentra el establecimiento de un límite máximo del tamaño de la flota de aeronaves a [90-100] hasta 2025. Este límite representa una reducción de [...] aeronaves en comparación con el tamaño de la flota de TAP Air Portugal en 2019. Portugal demuestra que el citado límite máximo es eficaz para limitar la presencia en el mercado de TAP Air Portugal, que no dispondrá de un número suficiente de aeronaves para satisfacer plenamente la demanda de tráfico en 2025, según las previsiones de la IATA de octubre de 2021 ⁽⁷⁵⁾ en el escenario de referencia. Como consecuencia de ello, el beneficiario tendrá una presencia reducida en el mercado no solo en relación con la flota de aeronaves antes de la reestructuración, sino también en función de su probable posición en el mercado al final del período de reestructuración. Además, esta reducción de la flota de aeronaves está en consonancia con las medidas sobre competencia que la Comisión ha considerado adecuadas en el caso de la reestructuración de las compañías aéreas ⁽⁷⁶⁾.
- (281) Teniendo en cuenta el tamaño y la duración de la reducción de la flota y las limitaciones que impone a las operaciones del beneficiario, la Comisión considera que el límite de [90-100] aeronaves es una medida válida para reducir la presencia en el mercado y la capacidad.

iii) Evaluación del compromiso de transferir franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa

- (282) Como se recuerda en el apartado 78 de las Directrices de salvamento y reestructuración, las medidas destinadas a limitar el falseamiento de la competencia deben tener lugar, en particular, en el mercado o mercados en los que la empresa tendrá una posición significativa tras la reestructuración. Teniendo en cuenta que TAP Air Portugal ocupa actualmente una posición de mercado significativa en el aeropuerto de Lisboa y la mantendrá tras la reestructuración (véase el considerando 32), Portugal ha propuesto una medida estructural específica para limitar el falseamiento de la competencia derivado de la ayuda a los servicios de transporte aéreo de pasajeros con origen o destino en el aeropuerto de Lisboa.

Alcance del compromiso de transferir franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa

- (283) De conformidad con el apartado 80 de las Directrices de salvamento y reestructuración, las medidas estructurales destinadas a limitar el falseamiento de la competencia deben adoptar normalmente la forma de cesiones sobre la base de una empresa en funcionamiento de empresas independientes viables que, si son gestionadas por un comprador adecuado, pueden competir eficazmente a largo plazo.
- (284) El 3 de diciembre de 2021, Portugal propuso un compromiso estructural por el que TAP Air Portugal transferiría a un beneficiario de la solución hasta dieciocho franjas horarias diarias en el aeropuerto de Lisboa sobre la base del artículo 8 *ter* del Reglamento relativo a las franjas horarias. El beneficiario de la solución se aprobará tras una convocatoria de propuestas publicada por el administrador supervisor.

⁽⁷⁵⁾ Véase la nota a pie de página 34.

⁽⁷⁶⁾ Decisión de la Comisión, de 7 de marzo de 2007, en el asunto SA.20100 (C10/2006, ex N555/2005) Reestructuración a Cyprus Airways (DO L 49 de 22.2.2008, p. 25), considerandos 129 a 133; Decisión 2013/151/UE de la Comisión, de 19 de septiembre de 2012, en el asunto SA.30908 (2011/C, ex N 176/2010) ejecutada por la República Checa en favor de České aerolinie, a.s. (DO L 92 de 3.4.2013, p. 16), considerando 139; Decisión 2012/661/UE de la Comisión, de 27 de junio de 2012, en el asunto SA33015 (2012/C, ex 2011/N) Air Malta plc (DO L 301 de 30.10.2012, p. 29), considerando 130. Decisión de la Comisión, de 26 de julio de 2021, en el asunto SA.63203 (2021/N), Alemania – Ayuda de reestructuración a Condor, pendiente de publicación, considerando 145; Decisión de la Comisión, de 11 de diciembre de 2020, en el asunto SA 58463 (2020/N), Ayuda de reestructuración en favor de Corsair (DO C 41 de 5.2.2021, p. 8), considerandos 5, 34, 88, letra b), y 93.

- (285) El principal objetivo del compromiso estructural en el aeropuerto de Lisboa es garantizar que TAP Air Portugal transfiera las franjas horarias (derechos) necesarias para el establecimiento o la ampliación de una base operativa por parte de un competidor en el aeropuerto congestionado en el que TAP Air Portugal ocupa una posición de mercado significativa (el aeropuerto de Lisboa) y crear las condiciones para mantener una competencia efectiva a largo plazo en dicho aeropuerto ⁽⁷⁷⁾. Como se detalla más adelante, la Comisión considera que se logra este objetivo, ya que el compromiso estructural combina i) un volumen significativo de franjas horarias (hasta dieciocho diarias), mientras que dicho volumen de franjas no está normalmente disponible para establecerse o expandirse en el aeropuerto de Lisboa, especialmente en horas o semanas punta ⁽⁷⁸⁾, y ii) unas condiciones adecuadas para la transferencia de franjas horarias a un beneficiario de la solución (es decir, transferencia gratuita e incondicional).
- (286) De conformidad con la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea ⁽⁷⁹⁾, «un competidor importante que desea implantarse en un determinado aeropuerto debe hacerse con una cartera de franjas horarias que le permita constituirse en un competidor real de la compañía aérea dominante en el aeropuerto (normalmente, la compañía “nacional”).»
- (287) La falta de acceso a las franjas horarias constituye una importante barrera a la entrada o a la expansión en los aeropuertos con mayor volumen de tráfico de Europa ⁽⁸⁰⁾. En virtud del Reglamento sobre franjas horarias, las franjas horarias son esenciales para las operaciones de las compañías aéreas, ya que solamente aquellas que poseen franjas horarias tienen derecho a acceder a los servicios de infraestructura aeroportuaria prestados por los gestores aeroportuarios de aeropuertos coordinados y, por consiguiente, a explotar rutas con origen o destino en estos aeropuertos. En virtud del Reglamento sobre franjas horarias, las franjas horarias solo pueden intercambiarse o transferirse entre compañías aéreas en determinadas circunstancias, a reserva de la confirmación explícita del coordinador de franjas horarias en virtud del Reglamento sobre franjas horarias.
- (288) Por lo tanto, el compromiso consistente en transferir franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa elimina la principal barrera a la entrada y a la expansión de los competidores de TAP Air Portugal en ese aeropuerto altamente congestionado. Los datos recogidos a través del coordinador portugués de franjas horarias (Navegação Aérea de Portugal, NAV Portugal) demuestran que las solicitudes de franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa superan la capacidad disponible ⁽⁸¹⁾ y que no se pueden aceptar las solicitudes de franjas horarias adicionales que serían necesarias para aumentar sustancialmente las operaciones en el aeropuerto de Lisboa mediante el funcionamiento normal del procedimiento general de asignación de franjas horarias, debido a un fondo de reserva insuficiente de franjas horarias no utilizadas y a la asignación fragmentada de franjas horarias, lo que hace que la aparición de un competidor importante sea poco probable.
- (289) La Comisión considera que el compromiso de TAP Air Portugal de transferir franjas horarias en el aeropuerto congestionado, donde tiene una posición de mercado significativa, para permitir a los competidores establecer o ampliar una base, es la medida más eficaz para minimizar el falseamiento de la competencia. Además, habida cuenta, por ejemplo, de la crisis del sector de la aviación, que puede dar lugar a que los demás activos necesarios para explotar las franjas horarias transferidas (por ejemplo, las aeronaves) estén disponibles en el mercado en condiciones atractivas durante todo el período de vigencia de los compromisos, la atención prestada a las franjas horarias en el ámbito del paquete ofrecido por TAP Air Portugal no afecta a su viabilidad y competitividad ⁽⁸²⁾.
- (290) Además, dado que la creación o ampliación de una base por una compañía aérea competidora implica cambios estructurales en el panorama competitivo del aeropuerto de Lisboa, la Comisión reconoce el carácter estructural del compromiso presentado por Portugal.

⁽⁷⁷⁾ La Comisión observa que existe escasez de puestos de estacionamiento de aeronaves en el aeropuerto de Lisboa, lo que da lugar a una norma local (<https://www.nav.pt/en/slot-coordination-portugal/local-rules>). El 1 de diciembre de 2021, las autoridades portuguesas confirmaron que habían sido informadas por el gestor del aeropuerto de Lisboa de que el beneficiario podría acceder a la infraestructura aeroportuaria (incluidos los puestos de estacionamiento).

⁽⁷⁸⁾ A modo de ejemplo, según NAV Portugal, [...].

⁽⁷⁹⁾ COM/2011/827 final de 1.12.2011.

⁽⁸⁰⁾ Véase, por ejemplo, el asunto SA.57153, Alemania – COVID-19: Ayuda a Lufthansa, considerando 224.

⁽⁸¹⁾ A modo de ejemplo, según NAV Portugal, las solicitudes presentadas inicialmente por todas las compañías aéreas del aeropuerto de Lisboa para la temporada de verano de 2020 de la IATA representaban 167 264 franjas horarias, mientras que al inicio de la temporada se asignaron 121 331 franjas horarias.

⁽⁸²⁾ En su práctica decisoria en asuntos de concentraciones y defensa de la competencia, la Comisión ha aceptado otros compromisos (por ejemplo, acuerdos especiales de prorrateo o acceso a programas de viajeros frecuentes), destinados a eliminar determinados obstáculos a la entrada o expansión en rutas específicas, como la falta de acceso al tráfico de enlace o a viajeros de negocios (que a menudo son miembros de programas de viajeros frecuentes). En el caso que nos ocupa, la barrera pertinente consiste en la falta de acceso a la infraestructura congestionada del aeropuerto, que solo puede corregirse eficazmente a través de una transferencia de franjas horarias.

- (291) En vista de lo anterior, la Comisión concluye que el compromiso consistente en una transferencia de franjas horarias es una medida adecuada para minimizar el falseamiento de la competencia, ya que permitirá una competencia estructural con TAP Air Portugal para la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros con origen y destino en el aeropuerto de Lisboa, donde ocupa una posición de mercado significativa.
- (292) Además, la Comisión considera que la cantidad de dieciocho franjas horarias diarias es suficiente para que el beneficiario de la solución pueda establecer o ampliar de forma viable sus operaciones basadas en el aeropuerto de Lisboa, por ejemplo, basando tres aeronaves en él y efectuando tres rotaciones diarias con cada una de ellas ⁽⁸³⁾. Si el beneficiario de la solución es una compañía de larga distancia, las dieciocho franjas horarias diarias le permitirían basar un mayor número de aeronaves o acceder a las franjas horarias necesarias para la explotación de los vuelos de enlace. Dado que las franjas horarias no están vinculadas a ninguna ruta específica, las compañías aéreas pueden utilizarlas de acuerdo con su plan de negocio (es decir, en cualquier ruta de su elección). Esto permitirá que el beneficiario de la solución logre economías de escala y alcance, y que compita más eficazmente con TAP Air Portugal. A este respecto, la Comisión señala que la adición de tres aeronaves por cualquiera de los dos competidores de TAP Air Portugal que basan la mayor flota en el aeropuerto de Lisboa (es decir, Ryanair y easyJet) ya aumentaría su flota de base en más de un 40 %, lo que supondría una competencia efectiva adicional sustancial en el aeropuerto de Lisboa.
- (293) Por lo tanto, la Comisión concluye que el tamaño del paquete de franjas horarias que se transferirá en virtud del compromiso estructural es adecuado y eficaz para reforzar la competencia en el aeropuerto de Lisboa mediante la entrada eficiente de un nuevo competidor con base en dicho aeropuerto o la expansión de un competidor ya establecido.
- (294) Por último, la Comisión considera que la transferencia de franjas horarias de TAP Air Portugal al beneficiario de la solución basada en el artículo 8 *ter* del Reglamento sobre franjas horarias, tal como se establece en el compromiso propuesto por Portugal, es adecuada tanto desde el punto de vista jurídico como operativo.
- (295) El artículo 8 *ter* del Reglamento sobre franjas horarias permite legalmente que se transfieran franjas horarias en determinados contextos sin ofrecer una compensación monetaria al titular original de las franjas horarias. Estos contextos incluyen las franjas horarias transferidas como parte de los compromisos ofrecidos por el Estado miembro en cuestión en una decisión definitiva sobre ayudas estatales. En tal caso, podrá considerarse que la transferencia de franjas horarias es obligatoria con arreglo al Derecho de la Unión. Desde el punto de vista de la compañía aérea obligada a transferir franjas horarias o a la que se instruya sobre cómo utilizarlas, el compromiso del Estado miembro o una condición que se le impone tiene *de facto* fuerza obligatoria para el Estado miembro, ya que la compañía aérea solo podrá recibir ayudas estatales compatibles si cumple dicho compromiso o condición ⁽⁸⁴⁾.
- (296) Desde el punto de vista operativo, las franjas horarias se transferirían de forma gratuita e incondicional, lo que permitiría al beneficiario elegir las franjas horarias que mejor se adapten a sus operaciones nuevas o ampliadas en el aeropuerto de Lisboa y utilizar las franjas horarias transferidas de manera flexible en cualquier ruta con origen o destino en el aeropuerto de Lisboa. La transferencia de franjas horarias sin ninguna condición de uso permite, por tanto, al beneficiario de la solución i) asignar las franjas horarias transferidas de conformidad con su modelo de negocio, garantizando así un crecimiento más sostenible; ii) asignar las franjas horarias de manera que se maximicen las economías de alcance y de densidad, y iii) adaptarse a la evolución de la demanda si los servicios en las rutas inicialmente previstas dejan de ser rentables, lo que es esencial en un momento de elevada volatilidad de la demanda de servicios de transporte aéreo de pasajeros.

⁽⁸³⁾ Sobre la base del perfil de las franjas horarias del aeropuerto de Lisboa utilizadas en un lunes en agosto de 2019 por las nueve aeronaves basadas en dicho aeropuerto por Ryanair y easyJet en 2019, Portugal calcula que cada una de las aeronaves basadas en este aeropuerto utiliza una media de 5,55 franjas horarias diarias. Las aeronaves de TAP con base en este aeropuerto utilizarían por término medio un número significativamente menor de franjas horarias diarias.

⁽⁸⁴⁾ Aunque el artículo 8 *ter* del Reglamento sobre franjas horarias no menciona explícitamente las normas sobre ayudas estatales, al igual que en el caso de las normas sobre concentraciones o de defensa de la competencia, puede entenderse que incluye dichas normas. En efecto, el artículo 8 *ter* abarca las limitaciones, restricciones o eliminaciones de franjas horarias impuestas por el Derecho de la Unión (primera oración) e incluye las medidas derivadas de la aplicación del Derecho nacional de la competencia, los artículos 101 y 102 del TFUE y el Reglamento sobre concentraciones (segunda oración), pero no se limita a esos casos, como demuestran la primera oración del artículo 8 *ter* y el considerando 17 del Reglamento (CE) n.º 793/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios [«[p]ara evitar cualquier duda, debe señalarse que la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento se entiende sin perjuicio de las normas sobre competencia del Tratado, en particular de sus artículos 81 y 82, y del Reglamento (CEE) n.º 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas»]. Las normas sobre ayudas estatales figuran en el capítulo del Tratado relativo a la competencia, y está en consonancia con una interpretación literal de la primera oración del artículo 8 *ter*, y con una interpretación teleológica de la disposición en su conjunto (leído a la luz del citado considerando 17), para considerar que una transferencia de franjas horarias puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de dicha disposición cuando resulte de las exigencias de las autoridades públicas establecidas en una decisión sobre ayudas estatales.

- (297) La Comisión reconoce que la elección de los horarios de las franjas horarias por el beneficiario de la solución puede parecer limitada por las dos medidas de salvaguardia destinadas a proteger las operaciones radiales de TAP Air Portugal en el aeropuerto de Lisboa, a saber: i) el límite del número de franjas horarias que deben transferirse antes de las 8.00 horas (hora local) y antes de las 20.00 horas (hora local), y ii) la ventana temporal de 20 o 60 minutos durante la cual TAP Air Portugal debe transferir franjas horarias (véanse los considerandos 84 y 85). Sin embargo, la Comisión considera que estas medidas de salvaguardia no restringen sustancialmente la capacidad del beneficiario de la solución de tener acceso a horarios adecuados y de competir eficazmente con TAP Air Portugal utilizando las franjas horarias correctoras. Por lo que se refiere al límite del número de franjas horarias por período del día, la Comisión ha utilizado los datos facilitados por Portugal para verificar que los límites máximos eran compatibles con las rotaciones habituales de las aeronaves con base en el aeropuerto o, en caso contrario, que no se aplicarían. Por ejemplo, el límite del número de franjas horarias que deben transferirse antes de las 20.00 horas (hora local) no se aplica a las aeronaves basadas en el aeropuerto que utilizan las franjas horarias para la explotación de vuelos de larga distancia, a fin de atender las solicitudes de franjas horarias de las compañías aéreas que parten del aeropuerto de Lisboa durante la tarde y realizan vuelos nocturnos. Por lo que respecta a la ventana temporal, el compromiso contiene una disposición que garantiza que TAP Air Portugal no pueda ejercer su margen de apreciación en detrimento de las operaciones eficientes del beneficiario de la solución ⁽⁸⁵⁾.
- (298) En vista de lo anterior, la Comisión considera que la transferencia de un paquete de dieciocho franjas horarias cumple las condiciones de viabilidad y atractivo del paquete de actividades cedidas, así como del refuerzo estructural de la competencia efectiva en el aeropuerto de Lisboa.

Duración del compromiso de transferir franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa

- (299) De conformidad con el apartado 78 de las Directrices, las cesiones para limitar el falseamiento de la competencia deben tener lugar sin demora indebida, teniendo en cuenta el tipo de activo cedido y los obstáculos a su enajenación y, en cualquier caso, durante el período de vigencia del plan de reestructuración.
- (300) El compromiso presentado por Portugal prevé que las franjas horarias se ofrezcan a los beneficiarios potenciales hasta el final del período de reestructuración, es decir, tan pronto como la Comisión apruebe un beneficiario de medidas correctoras o hasta finales de 2025 (véase el considerando 27), si esta fecha es anterior. Además, la convocatoria de propuestas correspondiente se publicará con suficiente antelación al inicio del procedimiento general de asignación de franjas horarias para cada temporada de la IATA hasta que se apruebe un beneficiario de la solución. En otros términos, la convocatoria de propuestas se publicará antes de cada temporada de la IATA, comenzando por la temporada de invierno 2022/2023 de la IATA ⁽⁸⁶⁾, hasta 2025, a menos que TAP Air Portugal transfiera franjas horarias a un beneficiario de la solución aprobado por la Comisión antes de esa fecha de expiración.
- (301) La Comisión considera que los datos facilitados por NAV Portugal sobre las solicitudes de franjas horarias de las compañías aéreas en el aeropuerto de Lisboa ofrecen claros indicios de que, a pesar de las adversas condiciones del mercado, los competidores estarían dispuestos a aceptar franjas horarias adicionales y a establecerse o expandirse en el aeropuerto de Lisboa. Por lo tanto, la Comisión considera probable que las franjas horarias se transfieran a un beneficiario de la solución antes del final del período de reestructuración. En cualquier caso, se espera que este plazo sea lo suficientemente largo como para que el sector del transporte aéreo de pasajeros se recupere de la crisis de la COVID-19 y para que el tráfico aéreo de pasajeros vuelva a los niveles anteriores a la crisis.

- (302) En vista de todo lo expuesto, la Comisión concluye que la duración del compromiso es adecuada.

Criterios de admisibilidad para el beneficiario de las franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa

- (303) De conformidad con el artículo 80 de las Directrices de salvamento y reestructuración, para ser adecuado, el adquirente de la explotación cedida debe garantizar que esta última pueda competir eficazmente a largo plazo.
- (304) De conformidad con el compromiso presentado por Portugal, para poder optar a las franjas horarias, el beneficiario potencial de la solución deberá:
- a) ser una compañía aérea titular de una licencia de explotación válida expedida por un Estado miembro de la UE o del EEE;

⁽⁸⁵⁾ «Las franjas horarias de llegada y salida serán tales que permitan, en la medida de lo posible, una rotación razonable de la aeronave por parte del beneficiario de la solución, teniendo en cuenta el posible modelo de negocio del beneficiario de la solución y las limitaciones de utilización de la aeronave».

⁽⁸⁶⁾ La temporada de invierno 2022/2023 de la IATA es la primera temporada de la IATA para la que no se ha iniciado el procedimiento general de asignación de franjas horarias en la fecha de adopción de la presente Decisión.

- b) ser independiente de TAP Air Portugal y no tener vinculación con ella;
- c) no estar sujeto a medidas correctoras en materia de competencia que hayan recibido un instrumento de recapitalización en relación con la COVID-19 de más de 250 millones EUR ⁽⁸⁷⁾;
- d) comprometerse a explotar el número de aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias correctoras hasta el final del plan de reestructuración. Los beneficiarios potenciales de la solución deben indicar en sus propuestas el número de aeronaves que tendrán su base en el aeropuerto de Lisboa y utilizarán las franjas horarias correctoras. A tal fin, un beneficiario potencial de la solución debe comprometerse a cumplir la legislación laboral nacional y de la UE aplicable, tal como han sido interpretadas como pertinentes por los tribunales de la UE (véase, por ejemplo, Nogueira, asuntos acumulados C-168/16 y C-169/16).
- (305) El criterio de admisibilidad relativo a la licencia de explotación es necesario para garantizar que el beneficiario de la solución tenga la capacidad de operar sin restricciones vuelos nacionales y dentro de la UE o el EEE, garantizando así la conectividad en el aeropuerto de Lisboa, que es un criterio clave de evaluación por parte de la Comisión.
- (306) El criterio de admisibilidad relativo a la independencia y la falta de conexión es necesario para garantizar que el beneficiario de la solución compita eficazmente con TAP Air Portugal.
- (307) El criterio de exclusión aplicable a los beneficiarios de una ayuda de recapitalización considerable sujetos a medidas correctoras en materia de competencia es necesario para evitar que las empresas que hayan sido objeto de medidas adicionales destinadas a restablecer la igualdad de condiciones, tal como se menciona en el punto 72 del Marco Temporal, puedan obtener una ventaja competitiva mediante medidas estructurales similares para limitar el falseamiento de la competencia ⁽⁸⁸⁾.
- (308) Por lo que se refiere al criterio de admisibilidad final, relativo a la base, es necesario permitir una competencia efectiva, garantizando así la eficacia de estos compromisos. Además, apoya la entrada o la expansión de un competidor viable en el aeropuerto de Lisboa e implica una amenaza de competencia para TAP Air Portugal en las rutas con origen o destino en este aeropuerto.
- (309) La Comisión observa que el criterio de admisibilidad relativo a la base se complementa con dos disposiciones del compromiso destinadas a maximizar el número de aeronaves con base en el aeropuerto de Lisboa que utilizan las franjas horarias correctoras. La primera disposición consiste en vincular el número de franjas horarias que deben transferirse antes de las 8.00 horas (hora local), que son muy valiosas desde el punto de vista comercial, al número de aeronaves basadas en el aeropuerto. La segunda está relacionada con los criterios de clasificación, que incentivan a los beneficiarios de la solución para que utilicen aeronaves basadas en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias correctoras. En concreto, en el caso de propuestas que compitan entre sí, la Comisión dará preferencia, en orden decreciente, a las presentadas por los beneficiarios potenciales de la solución que, en particular: i) ofrezcan el mayor número de asientos en las aeronaves basadas en el aeropuerto que utilicen las franjas horarias correctoras desde el inicio de las operaciones hasta el final del plan de reestructuración, y ii) presten servicio al mayor número de destinos mediante vuelos directos operados por las aeronaves basadas en el aeropuerto, utilizando las franjas horarias correctoras desde el inicio de las operaciones hasta el final del plan de reestructuración (conectividad directa, sin tener en cuenta las frecuencias).
- (310) En relación con todo lo anterior, la Comisión concluye que los criterios de admisibilidad para los beneficiarios potenciales de la solución son adecuados, ya que i) permiten que un número suficiente de compañías aéreas que puedan estar interesadas en las franjas horarias disponibles participen en la convocatoria de propuestas, y ii) garanticen requisitos proporcionados para acceder a las franjas horarias, facilitando así la activación de las medidas para preservar la competencia efectiva.

Impacto de la transferencia de franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa sobre las perspectivas de recuperación de la viabilidad de TAP Air Portugal

- (311) En virtud del apartado 92 de las Directrices de salvamento y reestructuración, las medidas que limitan el falseamiento de la competencia no deben comprometer las perspectivas de restablecimiento de la viabilidad del beneficiario, que podría ser el caso si la ejecución de una medida es muy costosa o, en casos excepcionales debidamente justificados por el Estado miembro de que se trate, reduciría la actividad del beneficiario de tal manera que el restablecimiento de su viabilidad se vería amenazado, ni deben ir en detrimento de los consumidores y de la competencia.

⁽⁸⁷⁾ Con arreglo a este criterio, no son admisibles los beneficiarios potenciales que cumplan acumulativamente las dos condiciones siguientes: i) haberse beneficiado de una medida de recapitalización en relación con la COVID-19 superior a 250 millones EUR., y ii) estar sujetos a medidas adicionales para preservar la competencia efectiva en los mercados de referencia en los que tienen un peso significativo a efectos del punto 72 del Marco Temporal.

⁽⁸⁸⁾ Dado que se espera que el número de beneficiarios potenciales sujetos a medidas correctoras en materia de competencia con arreglo al Marco Temporal sea limitado, este criterio de exclusión no disminuye la eficacia del compromiso de transferir franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa.

- (312) En este contexto, la Comisión ha evaluado en qué medida la transferencia de dieciocho franjas horarias diarias en el aeropuerto de Lisboa i) reduciría las operaciones de TAP Air Portugal, teniendo en cuenta su modelo de negocio radial en el aeropuerto, y ii) afectarían al restablecimiento de la viabilidad de TAP Air Portugal al término del período de reestructuración (2025).
- (313) Por lo que se refiere al impacto operativo de la transferencia de dieciocho franjas horarias diarias, la Comisión observa que el compromiso propuesto por Portugal se ha concebido teniendo en cuenta la estrategia transatlántica y el modelo de centros de operaciones de TAP Air Portugal. En particular, el compromiso contiene dos medidas para evitar la concentración de las franjas horarias que deben transferirse durante las horas que son cruciales para el centro de operaciones de Lisboa (principalmente las de la mañana), pero que no son fundamentales para las operaciones realizadas fuera de dicho centro de operaciones. La primera medida consiste en limitar el número de franjas horarias que deben transferirse durante tres períodos del día. En concreto, TAP Air Portugal no estará obligada a transferir: i) más de una franja horaria antes de las 8.00 horas (hora local) por aeronave del beneficiario de la solución basada en el aeropuerto de Lisboa que utilice las franjas horarias correctoras; ii) más de la mitad del total de las franjas horarias correctoras antes de las 12.00 horas (hora local), y iii) una cantidad mayor de franjas horarias antes de las 20.00 horas (hora local) que el total de franjas horarias correctoras menos una franja horaria por aeronave basada en el aeropuerto de Lisboa utilizando las franjas horarias correctoras para la explotación de vuelos de corta distancia. La segunda medida consiste en dotar de cierta flexibilidad a TAP Air Portugal en cuanto a los horarios exactos de las franjas horarias que se vayan a transferir, siempre que el ajuste de los horarios solicitados no afecte negativamente a las operaciones previstas del beneficiario de la solución; de ahí la eficacia de la competencia generada por el compromiso. En concreto, TAP Air Portugal transferirá la franja horaria correspondiente a los horarios solicitados por el beneficiario de la solución en un plazo de +/- 20 minutos para los vuelos de corta distancia y de +/- 60 minutos para los vuelos de larga distancia, a menos que TAP Air Portugal no disponga de franjas horarias dentro de la ventana temporal pertinente. Además de estas dos medidas específicas, la Comisión señala que se incentiva a los beneficiarios potenciales de la solución a utilizar las franjas horarias correctoras para operaciones basadas en el aeropuerto de Lisboa, lo que reduce aún más los riesgos de que las solicitudes de franjas horarias se concentren durante un número limitado de horas por la mañana.
- (314) En consecuencia, el compromiso propuesto por Portugal contiene disposiciones que mitigan de forma adecuada el riesgo de que la transferencia de franjas horarias perjudique a la red de TAP Air Portugal y a la contribución a la conectividad del centro de operaciones de Lisboa, sin limitar indebidamente las operaciones de un beneficiario de una solución.
- (315) Por lo que se refiere a la repercusión financiera de la transferencia de dieciocho franjas horarias diarias, la Comisión ha evaluado si TAP Air Portugal volvería a ser viable al final de la reestructuración, tal como se define en el apartado 52 de las Directrices de salvamento y reestructuración⁽⁸⁹⁾, en un escenario adverso en el que las operaciones de TAP Air Portugal tras la transferencia de franjas horarias se reducirían estructuralmente en comparación con el plan de reestructuración notificado. Para ello, la Comisión se ha basado en las previsiones financieras para 2025 facilitadas por Portugal en el marco del análisis de sensibilidad, ajustadas para tener en cuenta la reducción estimada de los ingresos⁽⁹⁰⁾, el EBIT y los ingresos netos derivados de la transferencia de dieciocho franjas horarias.
- (316) La Comisión ha aplicado las pruebas habituales para el restablecimiento de la viabilidad basadas en indicadores de ROCE, ROE, endeudamiento y solvencia. Sobre esta base, y tal como se detalla en el cuadro 3, la Comisión ha constatado que, al final del período de reestructuración, TAP Air Portugal:
- ofrecería un rendimiento del capital empleado ligeramente superior al coste (de oportunidad) de obtener más capital y deuda (prueba 1);
 - ofrecería una rentabilidad adecuada del capital social por encima del coste (de oportunidad) de obtener más capital (prueba 2);
 - restablecería sus fondos propios (positivos) y alcanzaría una posición de endeudamiento mucho más favorable que la actual de una empresa en crisis (prueba 3), y
 - presentaría un coeficiente de solvencia que le permitiría acceder a los mercados de capitales sin necesidad de ayuda estatal (garantía) (prueba 4).

⁽⁸⁹⁾ De conformidad con el apartado 52 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la viabilidad a largo plazo se alcanza cuando el beneficiario es capaz de ofrecer un rendimiento previsto de los fondos propios adecuado y puede competir en el mercado por méritos propios.

⁽⁹⁰⁾ La reducción de los ingresos derivada de la transferencia de franjas horarias corresponde al déficit de ingresos asociado a la operación de un menor número de vuelos de corta distancia en comparación con un escenario sin transferencia de franjas horarias. Dado que los vuelos de corta distancia operados por TAP Air Portugal también conectan con su red mundial, la reducción de ingresos incluye tanto la pérdida de ingresos directos vinculados a los pasajeros de vuelos de corta distancia como de los ingresos derivados de la conexión de pasajeros que utilizan vuelos de corta distancia con vuelos de larga distancia.

Cuadro 3

Impacto de la transferencia de dieciocho franjas horarias en el restablecimiento de la viabilidad de TAP Air Portugal

2025	Plan de reestructuración Sin transferencia de franjas horarias	Análisis de sensibilidad Transferencia de dieciocho franjas horarias
Prueba de viabilidad 1: ROCE > CMPC del 7,5-8 %; prueba 2: ROE > coste de los fondos propios del 10,5-11 %		
ROCE [= (1-21 %) * EBIT/CE]	[...]	[...]
ROE (= beneficio neto/fondos propios)	[...]	[...]
Endeudamiento y solvencia: prueba 3 (empresa en crisis) si EBITDA/intereses < 1 y deuda/fondos propios > 7,5; prueba 4: Deuda/EBITDA < 3-3,5		
Deuda neta/fondos propios	[...]	[...]
EBITDA/Gastos por intereses	[...]	[...]
Deuda neta/EBITDA	[...]	[...]

- (317) La Comisión también ha probado que, en escenarios más adversos (niveles de sensibilidad), TAP Air Portugal no necesitaría más ayudas (por ejemplo, su beneficio neto seguiría siendo positivo y continuaría teniendo capacidad para acceder a los mercados financieros).
- (318) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera, por una parte, que el compromiso de transferir dieciocho franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa no compromete el restablecimiento de la viabilidad de TAP Air Portugal.
- (319) Por otra parte, la Comisión reconoce que TAP Air Portugal operaría al final del período de reestructuración con un margen positivo, aunque relativamente bajo (aproximadamente el [...] % en 2025). Además, su nivel de endeudamiento, medido por referencia a su base de recursos propios, sería de [...]. Además, si bien el análisis de sensibilidad se basa en condiciones de tensión en el mercado, como el aumento de los costes del combustible y la inflación, no prevé el impacto en la viabilidad de TAP de perturbaciones dramáticas impredecibles de la demanda, como las resultantes de las pandemias. Teniendo en cuenta que la reducción de las operaciones de TAP Air Portugal más allá de la realizada en el marco de su reestructuración afectaría desproporcionadamente al beneficio neto de TAP Air Portugal, la transferencia de más de dieciocho franjas horarias podría poner en tela de juicio su rentabilidad en las circunstancias más adversas del mercado.

Conclusión sobre el compromiso de transferir franjas horarias en el aeropuerto de Lisboa

- (320) En vista de todo lo anterior, la Comisión concluye que el compromiso propuesto por Portugal de limitar el falseamiento de la competencia en el aeropuerto de Lisboa, en el que TAP Air Portugal tendrá una posición significativa en el mercado tras la reestructuración, cumple y se aplicará a modo de condiciones de aceptabilidad establecidas en las Directrices de salvamento y reestructuración.

iv) Evaluación de la prohibición de adquisición y de publicidad

- (321) Por lo que se refiere a las medidas de comportamiento, Portugal se compromete con lo dispuesto en el apartado 84 de las Directrices, a saber: i) la prohibición de adquirir acciones de cualquier empresa durante el período de reestructuración, excepto cuando sea indispensable para garantizar su viabilidad a largo plazo y previa aprobación de la Comisión, y ii) se abstendrá de dar publicidad a la ayuda estatal como ventaja competitiva al comercializar sus productos y servicios (considerando 98). De conformidad con el apartado 83 de las Directrices, estas medidas garantizarán que «la ayuda se utilizará para financiar el restablecimiento de la viabilidad a largo plazo y que no se utiliza indebidamente para prolongar falseamientos graves y persistentes de una estructura de mercado o para proteger al beneficiario de una competencia sana».
- (322) Por lo tanto, la Comisión considera que las medidas para limitar las restricciones de la competencia son adecuadas para reducir los efectos negativos de la ayuda de reestructuración.

6.4.2.7. Transparencia

- (323) En virtud del apartado 38, letra g), de las Directrices de salvamento y reestructuración, los Estados miembros, la Comisión, los operadores económicos y el público deben tener fácil acceso a todos los actos relevantes y a la información pertinente sobre la ayuda concedida. Esto significa que Portugal debe respetar las disposiciones en materia de transparencia establecidas en el apartado 96 de las Directrices. La Comisión toma nota de que Portugal publicará la información pertinente en el sitio web:

<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/gestao-e-transparencia/documentos-legais>.

6.5. Conclusión sobre la compatibilidad

- (324) De conformidad con el artículo 9, apartado 6, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo ⁽⁹¹⁾, las decisiones por las que se cierra el procedimiento de investigación formal se adoptarán tan pronto como se hayan disipado las dudas planteadas sobre la compatibilidad de una medida notificada con el mercado interior.
- (325) A la luz de lo anterior, la Comisión concluye que, si bien se han disipado las dudas que planteó en la Decisión de incoación, los efectos negativos de la ayuda de reestructuración en el sector del transporte aéreo son limitados, habida cuenta, en particular, de las medidas que limitan el falseamiento de la competencia, cuya aplicación Portugal debería garantizar. Por consiguiente, los efectos positivos de la ayuda de reestructuración en el desarrollo de la actividad económica del transporte aéreo que garantiza la conectividad de Portugal y las actividades conexas en el sector turístico que se benefician de ella, siempre que Portugal garantice la aplicación del plan de reestructuración, compensan los efectos negativos restantes sobre la competencia y el comercio, que, por tanto, no se ven afectados negativamente en una medida contraria al interés común. En consecuencia, los compromisos asumidos por Portugal deben establecerse como condiciones para la compatibilidad de la ayuda.
- (326) En su evaluación global, la Comisión concluye, por tanto, que la ayuda de reestructuración cumple lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, ya que facilita el desarrollo del transporte aéreo y las actividades conexas y no falsea la competencia en forma contraria al interés común.
- (327) Por último, la Comisión considera necesario que Portugal presente informes periódicos sobre la ejecución del plan de reestructuración cada seis meses hasta el final del período de reestructuración. En dichos informes se especificarán, en particular, las fechas de desembolso de la financiación comprometida por Portugal y de la contribución propia del beneficiario, la evolución de las aeronaves y la capacidad de la flota de TAP Air Portugal, cualquier desviación de las trayectorias financieras u operativas del plan de reestructuración en términos de ingresos, la contención de costes y reducciones de costes con respecto a las medidas de reestructuración y los ingresos, y las medidas correctoras previstas o adoptadas por Portugal o por el beneficiario, en su caso.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda a la reestructuración que la República Portuguesa tiene previsto ejecutar en beneficio de la unidad económica, actualmente bajo el control exclusivo del Estado portugués, compuesta por Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal y todas sus filiales controladas, en forma de medidas por un importe de 2 550 millones EUR, es compatible con el mercado interior, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 2.

Artículo 2

1. La República Portuguesa considera que Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal o sus filiales, según proceda, aplican plenamente, dentro de los plazos pertinentes, las medidas incluidas en el plan de reestructuración descrito en la presente Decisión.

⁽⁹¹⁾ Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

2. La República Portuguesa considera que Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal o sus filiales, según proceda, aplican plenamente, dentro de los plazos pertinentes del plan de reestructuración, las medidas que limitan el falseamiento de la competencia descritas en la presente Decisión, a saber:

- a) venta total de la participación en SPdH-Serviços Portugueses de Handling, SA y Catering de Portugal, SA;
- b) limitación de la flota de Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal a un máximo de [90-100] aeronaves;
- c) oferta de transferencia de dieciocho franjas horarias diarias en el aeropuerto de Lisboa;
- d) abstención de adquirir acciones de cualquier empresa, excepto cuando sea indispensable para garantizar la viabilidad a largo plazo de Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal o sus filiales, según proceda y, en este caso, previa autorización de la Comisión, y
- e) abstención de dar publicidad a las ayudas estatales como ventaja competitiva a la hora de comercializar sus productos y servicios.

3. La República Portuguesa presentará a la Comisión informes periódicos sobre la ejecución del plan de reestructuración cada seis meses, desde la fecha de adopción de la presente Decisión hasta el final del período de reestructuración, el 31 de diciembre de 2025. Dichos informes especificarán, en particular, las fechas del desembolso efectivo de la financiación comprometida por el Estado y la contribución propia del beneficiario, la evolución de la red, la posición en el mercado, las aeronaves y la capacidad de la flota de Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal, cualquier desviación de las trayectorias financieras u operativas del plan de reestructuración en términos de ingresos, contención de costes y reducciones de costes e ingresos conseguidos por las medidas de reestructuración, y las medidas correctoras previstas o adoptadas por la República Portuguesa o el beneficiario, en su caso.

Artículo 3

La República Portuguesa informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de esta.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 21 de diciembre de 2021.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión
