



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL

de 19 de mayo de 2021 *

«Ayudas de Estado — Mercado portugués del transporte aéreo — Ayuda otorgada por Portugal a TAP con motivo de la pandemia de COVID-19 — Préstamo del Estado — Decisión de no plantear objeciones — Punto 22 de las Directrices para las ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis — Sociedad que forma parte de un grupo — Dificultades propias, que no son el resultado de una asignación arbitraria de costes dentro del grupo — Dificultades demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo — Obligación de motivación — Mantenimiento de los efectos de la decisión»

En el asunto T-465/20,

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

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn, V. Bottka y S. Noë, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

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

por

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

y por

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Inez Fernandes y las Sras. P. Barros da Costa y S. Jaulino, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. N. Mimoso Ruiz, abogado,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2020) 3989 final de la Comisión, de 10 de junio de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57369 (2020/N) — COVID-19 — Portugal — Ayuda otorgada a TAP,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

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

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de diciembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El 9 de junio de 2020, la República Portuguesa notificó a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, una medida de ayuda en forma bien de un préstamo del Estado, bien de una combinación de tal préstamo y una garantía estatal, por un importe máximo de 1 200 millones de euros (en lo sucesivo, «medida controvertida»), destinada a Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (en lo sucesivo, «beneficiario»).
- 2 La medida controvertida tiene por objeto mantener al beneficiario, sociedad matriz y accionista al 100 % de Transportes Aéreos Portugueses SA (en lo sucesivo, «TAP Air Portugal»), en activo durante seis meses, entre julio de 2020 y diciembre de 2020. En la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, la entidad Participações Públicas SGPS SA (en lo sucesivo, «Parpública»), que gestionaba las participaciones del Estado portugués, poseía la mitad de las acciones del beneficiario. Atlantic Gateway SGPS Lda (en lo sucesivo, «AGW») poseía el 45 % de las acciones del beneficiario y el 5 % de las acciones pertenecían a otros accionistas. La medida controvertida comprende un contrato de préstamo celebrado entre la República Portuguesa como prestamista, TAP Air Portugal como prestatario y el beneficiario como garante. AGW y Parpública también pueden intervenir en el contrato de préstamo como accionistas del beneficiario.
- 3 El 10 de junio de 2020, la Comisión adoptó la Decisión C(2020) 3989 final, relativa a la ayuda estatal SA.57369 (2020/N) — COVID-19 — Portugal — Ayuda otorgada a TAP (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), mediante la cual, tras concluir que la medida controvertida constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, valoró la compatibilidad de esta con el mercado interior, en particular a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y de las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DO 2014, C 249, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices»). La Comisión declaró la medida controvertida compatible con el mercado interior.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 4 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 22 de julio de 2020, la demandante, Ryanair DAC, interpuso el presente recurso.
- 5 Mediante escrito presentado el mismo día en la Secretaría del Tribunal, la demandante solicitó que el asunto se sustanciara por un procedimiento acelerado, conforme a los artículos 151 y 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Mediante resolución de 11 de agosto de 2020 el Tribunal (Sala Décima) estimó la solicitud de procedimiento acelerado.

- 6 El 26 de agosto de 2020, la Comisión presentó en la Secretaría del Tribunal su escrito de contestación.
- 7 Con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la demandante presentó el 31 de agosto de 2020 una solicitud motivada de celebración de vista oral.
- 8 A propuesta de la Sala Décima, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.
- 9 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 17 de septiembre de 2020, el 21 de octubre de 2020 y el 22 de octubre de 2020, respectivamente, la República Portuguesa, la República Francesa y la República de Polonia solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante decisiones de 1 de octubre de 2020 y de 3 de noviembre de 2020, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal admitió estas intervenciones.
- 10 Mediante diligencias de ordenación del procedimiento de 13 de octubre de 2020 y de 4 de noviembre de 2020, se autorizó a la República Portuguesa, a la República Francesa y a la República de Polonia, con arreglo al artículo 154, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, a presentar sus escritos de formalización de la intervención.
- 11 El 28 de octubre de 2020, la República Portuguesa, y el 19 de noviembre de 2020, la República Francesa y la República de Polonia presentaron respectivamente en la Secretaría del Tribunal sus escritos de formalización de la intervención.
- 12 La demandante solicita al Tribunal que:
 - Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 13 La Comisión solicita al Tribunal que:
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 14 La República Francesa solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso en tanto cuestiona la procedencia de la Decisión impugnada y que se desestime en cuanto al fondo en todo lo demás. Con carácter subsidiario, solicita que se desestime íntegramente el recurso en cuanto al fondo.
- 15 La República de Polonia y la República Portuguesa, al igual que la Comisión, solicitan que se desestime el recurso por infundado.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

- 16 La demandante alega, en los apartados 33 y 34 de su demanda abreviada, que está legitimada activamente como «interesada» y conserva un interés en ejercitar la acción derivado de la protección de los derechos procedimentales que le asisten, en esa misma calidad, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2.

- 17 En efecto, la demandante afirma ser una «interesada» en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, y una «parte interesada» en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), por entender que, como competidora de TAP Air Portugal, la concesión a la sociedad matriz de TAP Air Portugal de un préstamo del Estado afecta a sus intereses. La demandante sostiene que la ayuda otorgada al beneficiario permite a TAP Air Portugal permanecer en su mismo mercado como una competidora subvencionada. A diferencia de TAP Air Portugal, la demandante, que es su principal competidor en Portugal, no puede acceder a un préstamo del Estado. Por lo tanto, la demandante entiende que resulta penalizada por la concesión de los préstamos y por las condiciones que rigen estos, sobre todo en lo que respecta al tipo de interés estipulado.
- 18 Por ello, la demandante aduce que puede legítimamente, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, interponer un recurso de anulación contra una decisión como la Decisión impugnada, que se adoptó sin incoar el procedimiento de investigación formal, por la que se declara la ayuda controvertida compatible con el mercado interior.
- 19 La Comisión no cuestiona la admisibilidad del recurso.
- 20 Procede considerar que la admisibilidad del presente recurso es indudable en tanto en cuanto la demandante pretende demostrar con él que la Comisión debería haber incoado un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 21 En efecto, en el marco del procedimiento de control previsto en el artículo 108 TFUE deben distinguirse dos fases. Por una parte, la fase previa de examen establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3, que permite a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad de la ayuda en cuestión. Por otra parte, el procedimiento de investigación formal del artículo 108 TFUE, apartado 2, que permite a la Comisión obtener una información completa sobre los datos del asunto. El Tratado FUE impone a la Comisión la obligación de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones únicamente en el marco de este último procedimiento (sentencias de 19 de mayo de 1993, *Cook/Comisión*, C-198/91, EU:C:1993:197, apartado 22; de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión*, C-225/91, EU:C:1993:239, apartado 16, y de 15 de octubre de 2018, *Vereniging Gelijkberechtigting Grondbezitters y otros/Comisión*, T-79/16, no publicada, EU:T:2018:680, apartado 46).
- 22 Cuando no se incoa el procedimiento de investigación formal, las partes interesadas, que podrían haber presentado observaciones en esta segunda fase, se ven privadas de esa posibilidad. Para poner remedio a tal situación, se les reconoce el derecho a impugnar, ante el juez de la Unión Europea, la decisión adoptada por la Comisión de no incoar el procedimiento de investigación formal. De esta manera, un recurso por el que se solicita la anulación de una decisión basada en el artículo 108 TFUE, apartado 3, interpuesto por una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, es admisible cuando el autor del recurso en cuestión pretende que se salvaguarden los derechos procedimentales que le confiere esta última disposición (véase la sentencia de 18 de noviembre de 2010, *NDSHT/Comisión*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 23 En este caso, la Comisión no inició el procedimiento de investigación formal, y la demandante invoca, en el marco del cuarto motivo, una vulneración de sus derechos procedimentales. A la vista del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, una empresa competidora del beneficiario de una medida de ayuda figura incontrovertiblemente entre las «partes interesadas», en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencias de 18 de noviembre de 2010, *NDSHT/Comisión*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 59, y de 3 de septiembre de 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 50).

- 24 En el caso de autos, es incontrovertible que existe una relación de competencia entre la demandante y TAP Air Portugal. De esta manera, la demandante alegó, sin que este extremo haya sido rebatido, que intervenía en los servicios de transporte aéreo de Portugal desde 2003 y que en 2019 transportó 10,9 millones de pasajeros por las rutas portuguesas. No ha resultado tampoco controvertido entre las partes que la demandante era la competidora más importante de TAP Air Portugal y que ambas compañías compitieron directamente por 32 rutas en 2019. La demandante recalcó también que su programa de vuelos para el verano de 2020, elaborado antes de la crisis sanitaria, incluía 126 rutas con salida desde 5 aeropuertos portugueses. La demandante es, por tanto, una parte interesada que tiene interés en que se garantice la salvaguardia de los derechos procedimentales que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 25 En consecuencia, procede reconocer la admisibilidad del recurso en la medida en que la demandante invoca la vulneración de sus derechos procedimentales.
- 26 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cinco motivos, basados, el primero, en la aplicación errónea de los puntos 8 y 22 de las Directrices; el segundo, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c); el tercero, en la violación de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento; el cuarto, en la aplicación errónea del artículo 108 TFUE, apartado 2, y el quinto, en el incumplimiento de la obligación de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE.
- 27 En este contexto, se impone señalar que el cuarto motivo, que tiene explícitamente por objeto obtener el respeto de los derechos procedimentales de la demandante, es admisible, dada la condición de parte interesada de esta. En efecto, la parte demandante puede invocar, a fin de salvaguardar los derechos procedimentales que le asisten en el procedimiento de investigación formal, motivos que permitan demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de juicio de que disponía o podía disponer la Comisión en la fase previa de examen de la medida notificada debería haber planteado dudas en cuanto a la compatibilidad de esta última con el mercado interior (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 81; de 9 de julio de 2009, *3F/Comisión*, C-319/07 P, EU:C:2009:435, apartado 35, y de 6 de mayo de 2019, *Scor/Comisión*, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 73).
- 28 A este respecto, conviene recordar que es lícito que la demandante, con el fin de demostrar la vulneración de sus derechos procedimentales derivada de las dudas que la medida controvertida debería haber suscitado en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, invoque argumentos dirigidos a demostrar que la Comisión incurrió en error al concluir que esa medida era compatible con el mercado interior, acreditando, *a fortiori*, que la Comisión debería haber albergado dudas al apreciar la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior. Por consiguiente, el Tribunal está facultado para examinar las alegaciones de la demandante sobre el fondo y verificar si son idóneas para apoyar el motivo invocado expresamente por esta en relación con la existencia de dudas que justificaban incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de junio de 2013, *Ryanair/Comisión*, C-287/12 P, no publicada, EU:C:2013:395, apartados 57 a 60, y de 6 de mayo de 2019, *Scor/Comisión*, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 77).
- 29 En lo tocante al quinto motivo, en el que se alega que la Decisión impugnada adolece de falta de motivación, se ha de señalar que el incumplimiento de la obligación de motivación está comprendido dentro de los vicios sustanciales de forma y constituye un motivo de orden público que debe ser examinado de oficio por el juez de la Unión y no concierne a la legalidad de la Decisión impugnada en cuanto al fondo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, *Comisión/Sytraval y Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 67 a 72).

Sobre el fondo

30 Procede examinar en primer lugar el quinto motivo.

Sobre el quinto motivo, basado en un vicio de falta de motivación en la Decisión impugnada

- 31 Mediante su quinto motivo, la demandante sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada adolece de falta de motivación en varios puntos.
- 32 Mediante la primera parte del quinto motivo, la demandante sostiene que la Comisión no examinó si las dificultades por las que atravesaba el beneficiario eran demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo, en el sentido del punto 22 de las Directrices. Para la demandante, además, la Comisión no demostró que las dificultades del beneficiario le eran propias y no eran simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo, en el sentido de dicha disposición. La Decisión impugnada hace referencia únicamente a que, por un lado, los fondos propios del beneficiario eran negativos y, por otro lado, que se había rebajado considerablemente la calificación crediticia de TAP Air Portugal debido a la crisis sanitaria, pero no indica si una asignación arbitraria de costes dentro del grupo había contribuido a ese resultado. La demandante añade a este respecto que los dos accionistas reunidos en el consorcio AGW también operan en el ámbito del transporte a través de sus propias empresas y que, por lo tanto, no puede excluirse que se haya favorecido a estas en detrimento de la posición financiera de TAP Air Portugal.
- 33 La demandante alega, por lo que respecta al considerando 43 de la Decisión impugnada, que la Comisión se limitó a afirmar, sin pruebas, en relación con la elegibilidad del beneficiario de una ayuda de salvamento, que «aunque el beneficiario esté controlado por otros accionistas [considerando 3], las dificultades a las que se enfrenta le son propias, son demasiado complejas para ser resueltas por sus accionistas mayoritarios u otros accionistas y no son simplemente el resultado de una asignación arbitraria de costes en beneficio de sus accionistas o de otras filiales, como muestran claramente los considerandos 7 a 9».
- 34 Según la demandante, la Comisión no motivó en absoluto, ni siquiera sucintamente, la supuesta falta de capacidad de los accionistas para hacer frente a las dificultades del beneficiario, y tampoco evaluó de ninguna forma la asignación de costes dentro del grupo ni la cuestión de si las dificultades eran propias del beneficiario.
- 35 La Comisión, apoyada por la República Francesa, la República de Polonia y la República Portuguesa, rebate esta argumentación.
- 36 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, apartado 125 y jurisprudencia citada).

- 37 En tal contexto, la decisión de no incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, únicamente debe contener las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior, y procede considerar que incluso una motivación sucinta de dicha decisión cumple el requisito de motivación exigido por el artículo 296 TFUE si muestra de manera clara e inequívoca las razones por las cuales la Comisión consideró que no existían dificultades de ese tipo, siendo el aspecto de la fundamentación en Derecho de tal motivación ajeno al citado requisito (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, apartados 65, 70 y 71; de 27 de octubre de 2011, *Austria/Scheucher-Fleisch* y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 111, y de 12 de mayo de 2016, *Hamr — Sport/Comisión*, T-693/14, no publicada, EU:T:2016:292, apartado 54).
- 38 En cuanto al reproche de la demandante según el cual la Comisión no expuso las razones por las que, por un lado, las dificultades por las que atravesaba el beneficiario le eran propias y no simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo y, por otro lado, esas dificultades eran demasiado complejas para ser resueltas por el grupo del que formaba parte, en el sentido del punto 22 de las Directrices, conviene recordar que, según este punto, «en principio, una compañía que forme parte o esté siendo absorbida por un grupo mayor no puede acogerse a las ayudas en virtud de las presentes Directrices, 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».
- 39 Así pues, el objetivo de esa prohibición es impedir que un grupo de empresas haga soportar al Estado el coste de una operación de salvamento de una de las empresas que lo componen cuando esa empresa está en crisis y el grupo mismo ha originado sus dificultades o tiene los recursos para hacerles frente por sí solo (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de mayo de 2015, *Niki Luftfahrt/Comisión*, T-511/09, EU:T:2015:284, apartado 159).
- 40 De ello se sigue que el punto 22 de las Directrices establece tres requisitos acumulativos que permiten considerar compatible con el mercado interior una ayuda otorgada a una sociedad que forma parte de un grupo. De esta manera, incumbe a la Comisión examinar, primero, si el beneficiario de la ayuda forma parte de un grupo y, en su caso, la composición de este; segundo, si las dificultades a las que se enfrenta el beneficiario le son propias y no son simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo y, tercero, si esas dificultades son demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo citado.
- 41 Pues bien, en el considerando 43 de la Decisión impugnada, la Comisión indica lo siguiente:
- «Aunque el beneficiario esté controlado por otros accionistas (considerando 3), las dificultades a las que se enfrenta le son propias, son demasiado complejas para ser resueltas por sus accionistas mayoritarios u otros accionistas y no son simplemente el resultado de una asignación arbitraria de costes en beneficio de sus accionistas o de otras filiales, como muestran claramente los considerandos 7 a 9. En lo que respecta [al beneficiario], está claro que las dificultades en cuestión se agravaron a raíz de las medidas públicas sin precedentes que habían adoptado Portugal y otros países en materia de transporte aéreo.»
- 42 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la cuestión de si el beneficiario forma parte de un grupo, es preciso señalar que la Comisión ni constató ni especificó previamente si el beneficiario formaba parte de tal grupo. En efecto, ningún motivo de la Decisión impugnada revela que la Comisión haya efectuado tal averiguación. Así pues, el considerando 43 de la Decisión impugnada puede interpretarse bien en el sentido de que no encierra posición alguna de la Comisión sobre este punto, bien en el sentido de que lo que sugiere es que probablemente la Comisión partía de la premisa, aunque sin razonarlo, de que el beneficiario formaba parte de un grupo en el sentido del punto 22 de las Directrices. En efecto, de no haber sido así, la Comisión no habría necesitado abordar los otros dos

requisitos establecidos en el punto 22 de las Directrices. Además, al examinar dichos requisitos preceptivos, la Comisión recalcó que el beneficiario estaba «controlado por otros accionistas» y se remitió a este respecto al considerando 3 de la Decisión impugnada, en el que se enumeran las sociedades accionistas del beneficiario, entre ellas AGW.

- 43 Por lo demás, aunque la Comisión empleó los mismos términos que los utilizados en el punto 22 de las Directrices para describir las dos excepciones a la prohibición de conceder una medida de ayuda en virtud de las Directrices a una sociedad que forma parte de un grupo, el examen de si existe un grupo no puede sustituirse por una mera reproducción del tenor de dicho punto 22.
- 44 A este respecto, de los escritos de las partes principales y de los debates mantenidos en la vista se deduce que estas discrepan en cuanto a si el beneficiario y sus accionistas, en particular el consorcio AGW, formaban parte de un grupo en el sentido del punto 22 de las Directrices. En relación con este punto, es obligado señalar que, en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, Parpública poseía el 50 % de las acciones del beneficiario y AGW el 45 %, y que el restante 5 % de las acciones pertenecían a terceros.
- 45 La demandante manifestó en la demanda y en la vista que, en la fecha de la Decisión impugnada, el beneficiario formaba un grupo con el consorcio AGW, junto con los dos accionistas de este último, a saber, las sociedades HPGB SGPS SA y DGN Corporation. Según la demandante, resultó probado que AGW y estas dos últimas sociedades ejercían un control combinado y real sobre el beneficiario.
- 46 En su escrito de contestación y en la vista, la Comisión negó que existiera un grupo en el sentido del punto 22 de las Directrices integrado por AGW y el beneficiario. Alegó que en la Decisión impugnada no se indica que se trate de un grupo del que formen parte el beneficiario y AGW. Según la Comisión, AGW es un consorcio que posee en realidad las acciones de dos personas físicas y no constituye una empresa en sí misma.
- 47 Sin embargo, en la Decisión impugnada no consta tal extremo. Como se ha señalado en el apartado 42 de la presente sentencia, ni en el considerando 43 de la Decisión impugnada ni en ningún otro pasaje de esta se menciona que se hubiera constatado o averiguado la existencia o inexistencia de un grupo de empresas, en el sentido del punto 22 de las Directrices, y menos aún la composición de tal grupo de empresas. Es forzoso señalar además que la Comisión se limitó a aportar información sobre las sociedades controladas por el beneficiario en el considerando 4 de la Decisión impugnada. Sin embargo, la Decisión impugnada no contiene información sobre las relaciones entre dicho beneficiario y las sociedades accionistas mencionadas en el apartado 3 de la Decisión impugnada, entre las que figura AGW.
- 48 En particular, procede señalar a este respecto que, por lo que toca al concepto de «grupo de sociedades», el punto 21, letra b), de las Directrices se refiere al anexo de la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (DO 2003, L 124, p. 36). En efecto, conforme a la nota 28 de las Directrices «para determinar si una empresa es independiente o forma parte de un grupo, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el anexo I de la Recomendación 2003/361».
- 49 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 47 de la presente sentencia, la Decisión impugnada no menciona que la Comisión haya examinado si, teniendo en cuenta especialmente los criterios enunciados en el citado anexo, el beneficiario y las sociedades que participaban en el capital de este podían calificarse de grupo en el sentido del punto 22 de las Directrices. En consecuencia, el Tribunal no puede controlar si cabía tal calificación.
- 50 Según reiterada jurisprudencia, la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez, salvo si se dan circunstancias excepcionales (véase la sentencia de 20 de septiembre de 2011, *Evropaïki Dynamiki/BEI*, T-461/08, EU:T:2011:494, apartado 109 y jurisprudencia citada). Por lo

tanto, las explicaciones aportadas por la Comisión en su escrito de contestación y en la vista, según las cuales el beneficiario no formaba parte de un grupo, no pueden completar la motivación de la Decisión impugnada en el curso del procedimiento.

- 51 En segundo lugar, suponiendo que el considerando 43 de la Decisión impugnada se interprete en el sentido de que parte de la premisa tácita de que el beneficiario y sus accionistas formaban parte de un mismo grupo (véase el apartado 42 de la presente sentencia), es decir, al contrario de lo manifestado por la Comisión en su escrito de contestación y en la vista, se ha de concluir que la Comisión no explicó suficientemente por qué consideraba que se satisfacían los requisitos segundo y tercero del punto 22 de las Directrices, recordados en el apartado 38 de la presente sentencia. En efecto, en lo concerniente a esos dos requisitos, la Comisión se limitó a afirmar, en el considerando 43 de la Decisión impugnada, respectivamente, que las dificultades por las que atravesaba el beneficiario le eran propias y «no [eran] simplemente el resultado de un reparto arbitrario de los costes en beneficio de sus accionistas o de otras filiales» y que dichas dificultades eran «demasiado complejas para ser resueltas por sus accionistas mayoritarios u otros accionistas», pero sin aportar prueba alguna en la que sustentar tales aseveraciones.
- 52 En efecto, si bien es verdad que, en el considerando 43 de la Decisión impugnada, la Comisión se remitió a los considerandos 7 a 9 y 11 a 13 de la misma Decisión, resulta obligado observar que, en los considerandos 7 a 9 de la Decisión impugnada, la Comisión se limitó a aportar explicaciones sobre la situación financiera del beneficiario y sobre las dificultades generadas por la pandemia de COVID-19. De igual forma, los considerandos 11 a 13 de la Decisión impugnada exponen los efectos de las perturbaciones causadas por dicha pandemia sobre el resultado operativo de TAP Air Portugal y sobre su posición de liquidez. Así pues, estos considerandos no precisan en modo alguno si las dificultades eran propias del beneficiario y no eran simplemente el resultado de una asignación arbitraria de los costes dentro del grupo supuestamente constituido por el referido beneficiario y sus accionistas. Tampoco exponen la situación financiera de las sociedades accionistas del beneficiario ni su eventual capacidad para resolver, siquiera sea parcialmente, las dificultades de este. El Tribunal, por tanto, no puede controlar la fundamentación de las susodichas aseveraciones.
- 53 Por consiguiente, al Tribunal le resulta imposible controlar si se satisfacen en este caso los requisitos establecidos en el punto 22 de las Directrices y si estos se oponen a que el beneficiario pueda disfrutar de una ayuda de salvamento. La Decisión impugnada no contiene, pues, las razones por las que la Comisión entendió que no existían serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda en cuestión con el mercado interior, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 37 de la presente sentencia.
- 54 Por lo tanto, el quinto motivo es fundado, sin que sea necesario examinar las demás partes de dicho motivo.
- 55 La insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada conduce a la anulación de esta. En efecto, el punto 22 de las Directrices establece las condiciones en las que puede considerarse que una ayuda de salvamento otorgada a una sociedad que forma parte de un grupo es compatible con el mercado interior. Pues bien, a falta de una motivación suficiente a este respecto en la Decisión impugnada, el Tribunal no puede controlar si la Comisión consideró acertadamente que no existían serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda en cuestión con el mercado interior. En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados por la demandante.

Sobre el mantenimiento de los efectos de la decisión anulada

- 56 Procede recordar la jurisprudencia según la cual, cuando lo justifiquen consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el juez de la Unión dispone de una facultad de apreciación para, en cada caso particular, señalar aquellos efectos del acto de que se trate que deban ser considerados definitivos (véase, por analogía, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 121 y jurisprudencia citada).
- 57 De esa disposición resulta, por lo tanto, que, si lo estima necesario, el juez de la Unión puede limitar, incluso de oficio, los efectos de la anulación de una sentencia suya (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2008, *Parlamento y Dinamarca/Comisión*, C-14/06 y C-295/06, EU:C:2008:176, apartado 85).
- 58 Conforme a esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha hecho uso de la posibilidad de limitar en el tiempo los efectos de la declaración de invalidez de una normativa de la Unión cuando consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que afectan a todos los intereses, tanto públicos como privados, en juego en los asuntos de que se trate impiden revisar la percepción o el pago de cantidades de dinero, efectuado con arreglo a dicha normativa, durante el período anterior a la fecha de la sentencia (sentencia de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 122).
- 59 En el presente asunto, el Tribunal considera que existen consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que justifican la limitación en el tiempo de los efectos de la anulación de la Decisión impugnada. En efecto, debe señalarse que la medida controvertida se otorgó por un período inicial de seis meses que ya ha transcurrido, tras el cual la República Portuguesa debía comunicar a la Comisión, de conformidad con el punto 55, letra d), de las Directrices, bien la prueba de que se había reembolsado íntegramente el préstamo, bien un plan de reestructuración o bien un plan de liquidación. Por otra parte, con arreglo a dicha disposición, en el supuesto de la presentación de un plan de reestructuración, la autorización de la ayuda de salvamento se prorrogaba automáticamente hasta que la Comisión tomara una decisión definitiva sobre el plan de reestructuración, a menos que la Comisión decidiera que la prórroga no se justificaba o debía limitarse en el tiempo o en el ámbito de aplicación.
- 60 En este contexto, en el que la aplicación de la medida de ayuda controvertida forma parte de un proceso que se halla todavía en curso y que se compone de distintas fases sucesivas, revisar la percepción de las cantidades de dinero fijadas por la medida de ayuda controvertida en la fase actual tendría consecuencias muy perjudiciales para un conjunto de intereses públicos y privados. En particular, deben tenerse en cuenta los efectos perjudiciales de las perturbaciones causadas por la pandemia de COVID-19 sobre la cobertura de los servicios aéreos y la economía de Portugal y la importancia de TAP Air Portugal para esa cobertura y para la economía de dicho Estado miembro. Por último, no se ha de olvidar que la ilegalidad constatada se deriva de una falta de motivación y no de un error en cuanto al fondo. Estas circunstancias bastan para justificar la limitación de los efectos de la anulación de la Decisión impugnada en el tiempo.
- 61 En virtud del artículo 266 TFUE, la Comisión, de la que emana el acto anulado, está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia.
- 62 Por tales razones, procede suspender los efectos de la anulación de la Decisión impugnada hasta que la Comisión adopte una nueva decisión. En vista de la prontitud con que la Comisión actuó a partir de la notificación previa y de la notificación de la medida controvertida, dichos efectos se suspenderán por un período que no podrá exceder de dos meses a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia en el caso de que la Comisión decida adoptar esta nueva decisión en el marco del artículo 108 TFUE, apartado 3, y por un período adicional razonable si la Comisión decide incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 126).

Costas

- 63 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la demandante, conforme a las pretensiones de esta última.
- 64 Por otra parte, a tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes cargarán con sus propias costas. En consecuencia, la República Francesa, la República de Polonia y la República Portuguesa cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2020) 3989 final de la Comisión, de 10 de junio de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57369 (2020/N) — COVID-19 — Portugal — Ayuda otorgada a TAP.**
- 2) **Procede suspender los efectos de la anulación de la citada Decisión hasta que la Comisión Europea adopte una nueva decisión con arreglo al artículo 108 TFUE. Dichos efectos se suspenderán por un período que no podrá exceder de dos meses a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia en el caso de que la Comisión decida adoptar esa nueva decisión en el marco del artículo 108 TFUE, apartado 3, y por un período adicional razonable si la Comisión decide incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2.**
- 3) **Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de Ryanair DAC.**
- 4) **La República Francesa, la República de Polonia y la República Portuguesa cargarán con sus propias costas.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

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

Firmas