



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-657/20

**Ryanair DAC
contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal General (Sala Décima ampliada) de 22 de junio de 2022

«Ayudas de Estado — Mercado finlandés del transporte aéreo — Ayuda otorgada por Finlandia a Finnair en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Recapitalización de una compañía aérea llevada a cabo por sus propietarios públicos y privados en proporción a la estructura de propiedad preexistente — Decisión de no plantear objeciones — Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal — Medida destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Excepción a determinados requisitos del Marco Temporal — Inexistencia de una ponderación de los efectos beneficiosos de la ayuda y los efectos negativos de esta sobre las condiciones de los intercambios comerciales y sobre el mantenimiento de una competencia no falseada — Igualdad de trato — Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Obligación de motivación»

1. *Recurso de anulación — Personas físicas o jurídicas — Actos que las afectan directa e individualmente — Decisión de la Comisión por la que se declara la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior sin incoar el procedimiento de investigación formal — Recurso de los interesados en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2 — Recurso dirigido a salvaguardar los derechos de procedimiento de los interesados — Admisibilidad [Arts. 108 TFUE, ap. 2, y 263 TFUE, párr. 4; Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, arts. 1, letra h), 4, ap. 3 y 6, ap. 1]*

(véanse los apartados 11 a 18)

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Fase preliminar y fase contradictoria — Obligación de la Comisión de iniciar el procedimiento contradictorio en caso de dificultades serias — Circunstancias que permiten acreditar la existencia de esas dificultades — Control jurisdiccional — Carga de la prueba [Arts. 107 TFUE y 108 TFUE; Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, arts. 4, ap. 3 y 4]*

(véanse los apartados 20 a 23)

3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Apreciación — Medida de ayuda a favor de una compañía aérea importante para la economía finlandesa en*

el contexto de la pandemia de COVID-19 — Recapitalización de la compañía aérea llevada a cabo por sus propietarios públicos y privados en proporción a la estructura de propiedad preexistente — Medida necesaria para poner remedio a una grave perturbación en la economía finlandesa

[Art. 107 TFUE, ap. 3, letra b)]

(véanse los apartados 27 a 58)

4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Comunicaciones adoptadas por la Comisión — Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Naturaleza jurídica — Reglas de conducta indicativas que implican una autolimitación de la facultad de apreciación de la Comisión — Posibilidad de que la Comisión se aparte de ellas [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra b); Comunicación de la Comisión 2020/C 91 I/01]*

(véanse los apartados 61 y 62)

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Apreciación — Medida de ayuda a favor de una compañía aérea importante para la economía finlandesa en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Decisión de la Comisión por la que se declara la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior — Decisión que contempla excepciones a los requisitos establecidos por la Comisión en su Comunicación sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Procedencia [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra b); Comunicación de la Comisión 2020/C 91 I/01]*

(véanse los apartados 63 a 102)

6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Apreciación a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) — Criterios — Ponderación de los efectos beneficiosos de la ayuda y los efectos negativos de esta sobre las condiciones de los intercambios comerciales y sobre el mantenimiento de una competencia no falseada — Criterio no necesario [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra b)]*

(véanse los apartados 106 a 110)

7. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Apreciación — Medida de ayuda a favor de una compañía aérea importante para la economía finlandesa en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Apreciación a la luz de la Comunicación de la Comisión sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Conclusión de la*

Comisión en el sentido de que la compañía aérea carece de poder de mercado significativo — Inexistencia de error de apreciación
[Art. 107 TFUE, ap. 3, letra b); Comunicación de la Comisión 2020/C 91 I/01, punto 72]

(véanse los apartados 114 a 131)

8. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Apreciación — Medida de ayuda a favor de una compañía aérea importante para la economía finlandesa en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Ayuda compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) — Vulneración del principio de no discriminación — Inexistencia*
[Art. 107 TFUE, ap. 3, letra b)]

(véanse los apartados 134 a 148)

9. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Apreciación — Medida de ayuda a favor de una compañía aérea importante para la economía finlandesa en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Ayuda compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) — Vulneración de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento — Inexistencia*
[Arts. 49 TFUE, 58 TFUE, ap. 1, 100 TFUE, ap. 2, y 107 TFUE, ap. 3, letra b)]

(véanse los apartados 152 a 156)

10. *Ayudas otorgadas por los Estados — Decisión de la Comisión de no plantear objeciones con respecto a una medida nacional — Obligación de motivación — Incumplimiento — Inexistencia*
[Arts. 107 TFUE, ap. 3, letra b), y 296 TFUE]

(véanse los apartados 160 a 167)

Resumen

Se desestima en su totalidad el recurso de anulación de la Decisión de la Comisión por la que se aprobó la ayuda concedida por Finlandia a la compañía aérea Finnair

La Comisión estaba facultada para aprobar la recapitalización de Finnair llevada a cabo por sus propietarios públicos y privados en proporción a la estructura de propiedad preexistente sin incoar el procedimiento de investigación formal

El 3 de junio de 2020, la República de Finlandia notificó a la Comisión Europea una medida de ayuda a favor de la compañía aérea Finnair, Plc, de la que la propia Finlandia es accionista mayoritaria. Según la medida notificada, Finlandia preveía suscribir, en proporción a la participación de que ya disponía en el capital de Finnair, las nuevas acciones que se ofrecían a

todos los accionistas para la recapitalización de la compañía (en lo sucesivo, «medida en cuestión»¹).

Sin incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión aceptó, mediante Decisión de 9 de junio de 2020,² la medida en cuestión en aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), en virtud del cual pueden declararse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

La Sala Décima ampliada del Tribunal General desestima el recurso de anulación interpuesto contra esta Decisión por la compañía aérea Ryanair DAC (en lo sucesivo, «demandante»). En esta ocasión, el Tribunal da por bueno que la Comisión, a efectos de su examen de la compatibilidad de la medida en cuestión con el mercado interior, haya decidido apartarse de determinados requisitos incluidos en su Comunicación titulada «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19».³

Apreciación del Tribunal

En apoyo de su recurso de anulación, la demandante reprocha a la Comisión, en esencia, que no hubiera incoado el procedimiento de investigación formal pese a las dudas que tendría que haber albergado al efectuar el examen preliminar de la compatibilidad de la ayuda notificada con el mercado interior.

Según la demandante, la Comisión vulneró, en particular, los principios de igualdad de trato, de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima al negarse a aplicar, a efectos del examen de la medida en cuestión, determinados requisitos establecidos en la sección 3.11 del Marco Temporal, sección referida a las medidas de ayuda en forma de recapitalización, a saber:

- el requisito de que las medidas individuales de recapitalización han de incluir un mecanismo de ajuste al alza de la remuneración del Estado;
- la prohibición de que los beneficiarios adquieran participaciones de más del 10 % en empresas competidoras, mientras que no se haya amortizado al menos el 75 % de aquellas medidas, y
- la prohibición de que los beneficiarios distribuyan dividendos mientras las referidas medidas no hayan sido amortizadas íntegramente.

En opinión de la demandante, el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Marco Temporal hace patentes las dudas que tendrían que haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal.

¹ Esta medida es continuación de la concesión de una garantía estatal a favor de Finnair que cubría el 90 % de un préstamo de 600 millones de euros que la compañía aérea obtuvo de un fondo de pensiones, garantía que la Comisión consideró que era una ayuda de Estado compatible con el mercado interior mediante su Decisión C(2020) 3387 final, de 18 de mayo de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56809 (2020/N) — Finlandia COVID-19: Garantía estatal concedida a Finnair. Mediante sentencia de 14 de abril de 2021, Ryanair/Comisión (Finnair I; COVID-19) (T-388/20, recurrida en casación, EU:T:2021:196), el Tribunal General desestimó el recurso que Ryanair DAC había interpuesto contra esta Decisión.

² Decisión C(2020) 3970 final de la Comisión, de 9 de junio de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57410 (2020/N) — Finlandia COVID-19: Recapitalización de Finnair; en lo sucesivo, «Decisión impugnada».

³ Comunicación de la Comisión sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DO 2020, C 91 I, p. 1), modificada el 3 de abril y el 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo, «Marco Temporal»).

El Tribunal, al mismo tiempo que confirma que la Comisión está obligada a incoar un procedimiento de investigación formal en caso de dudas sobre la compatibilidad de una ayuda notificada con el mercado interior, rechaza las diferentes alegaciones formuladas a este respecto por la demandante.

Por lo que respecta al valor jurídico del Marco Temporal, el Tribunal señala, de entrada, que, aunque su adopción implica una autolimitación de la facultad de apreciación de que goza la Comisión al examinar la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior, adoptarlo no le exime de su obligación de examinar las circunstancias específicas excepcionales que un Estado miembro invoca, en un caso particular, para solicitar la aplicación directa del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

El Tribunal subraya, además, que el Marco Temporal se aprobó unos días después de que los Estados miembros adoptaran las primeras medidas de confinamiento, con objeto de permitirles actuar con la urgencia que la situación exigía. Dado que este Marco no podía contemplar todas las medidas que los Estados miembros podían adoptar, fue modificado en varias ocasiones. De este modo, conforme al anuncio que en tal sentido incluía la Decisión impugnada, el Marco Temporal fue modificado de nuevo veinte días después de la adopción de la referida Decisión para que se contemplara en él un tipo de medidas de ayuda temporal como la que se da en el presente asunto.

Seguidamente, el Tribunal observa que la medida en cuestión presenta varias características muy particulares que la Comisión no había previsto en el momento de aprobar los requisitos que se indican en la sección 3.11 del Marco Temporal de los que se apartó en la Decisión impugnada.

En lo referente, en primer lugar, al requisito de contemplar un mecanismo de ajuste al alza de la remuneración para las acciones adquiridas por el Estado, el Tribunal recuerda que el objetivo de este mecanismo es incentivar al beneficiario a recomprar las aportaciones de capital del Estado y, por consiguiente, restablecer el *statu quo ante*. Pues bien, en la medida en que Finlandia proyectaba comprar nuevas acciones en proporción a su participación anterior en el capital de Finnair, aplicar el mecanismo de ajuste al alza de su remuneración conduciría, en el presente asunto, a modificar la estructura del capital de Finnair, lo que iría más allá del objetivo de este requisito.

El Tribunal subraya, asimismo, que las nuevas acciones se ofrecen con una cotización inferior al precio lo suficientemente significativa como para considerar que Finlandia estaba siendo adecuadamente remunerada.

En lo referente, en segundo lugar, a la prohibición de adquisiciones establecida en el Marco Temporal, la demandante impugnaba la decisión de la Comisión de no prohibir a Finnair adquirir participaciones de más del 10 % en empresas competidoras mientras que no se hubiera amortizado al menos el 75 % de la ayuda y de aceptar, en cambio, la prohibición impuesta por Finlandia a Finnair de llevar a cabo adquisiciones por un período de tres años a partir de la fecha de la aportación de capital.

Sin embargo, como la aplicación de la prohibición de adquisición, tal como está prevista en el Marco Temporal, nuevamente habría tenido por objeto obligar a Finlandia a reducir su participación en el capital de Finnair a un nivel inferior al que poseía antes de la pandemia de COVID-19, el Tribunal estima que la Comisión acertó al rechazar aplicarla.

En lo referente, en tercer lugar, al hecho de que no se prohibiera a Finnair distribuir dividendos mientras la medida en cuestión no hubiera sido amortizada íntegramente, el Tribunal subraya que la no prohibición se justifica por el hecho de que Finlandia no incrementa su participación en el capital de Finnair debido a la participación simultánea de accionistas y de inversores privados en la recapitalización de la compañía aérea, lo que reduce el importe de la ayuda. De este modo, los dividendos distribuidos a los accionistas privados y a los inversores privados no son sino la remuneración de su considerable inversión en Finnair, en circunstancias de crisis y en un clima de inversión decaído.

Dado que la medida en cuestión difiere, en el modo descrito, de las situaciones a que se refiere la sección 3.11 del Marco Temporal, el Tribunal concluye que, contrariamente a lo que sostenía la demandante, la Comisión no vulneró los principios de igualdad de trato, de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. De esta manera, el mero hecho de que la Comisión admitiera una excepción a la aplicación de determinados requisitos establecidos en la sección 3.11 del Marco Temporal para tomar en consideración circunstancias específicas de la medida en cuestión no basta para demostrar que tendría que haber albergado dudas en cuanto a la compatibilidad de esa medida con el mercado interior.

El Tribunal rechaza, asimismo, la alegación de la demandante según la cual la Comisión infringió la regla establecida en el Marco Temporal que dispone que, cuando la beneficiaria de una medida de recapitalización de más de 250 millones de euros es una empresa con poder de mercado significativo en al menos uno de los mercados de referencia en los que opera, los Estados miembros deben proponer medidas adicionales para proteger la competencia efectiva en dichos mercados. En este contexto, la demandante reprochaba más concretamente que la Comisión había incurrido en un error de apreciación al concluir que Finnair no disponía de poder significativo de mercado.

A este respecto, el Tribunal indica que, dado que la medida en cuestión tiene por objeto mantener en la medida de lo posible todas las actividades de Finnair y dado que no se centra en rutas específicas, la Comisión podía examinar la presencia de una presión competitiva sobre esta compañía aérea en aquellos aeropuertos en los que contaba con franjas horarias. En el presente asunto, la Comisión llevó a cabo esta apreciación sobre la base, en particular, del nivel de congestión del aeropuerto de Helsinki, principal base y plataforma (hub) de Finnair, y de la cuota de franjas de que disponía la compañía aérea en ese aeropuerto. Pues bien, dicha cuota era inferior al 25 % de la totalidad de franjas horarias del aeropuerto en 2019. Además, hay franjas disponibles a cualquier hora del día para los nuevos entrantes, incluidos aquellos que deseen competir con Finnair, en una u otra ruta. De lo anterior se infiere que la cuota de las franjas horarias de que dispone Finnair no le permite perturbar los diferentes mercados de servicios de transporte aéreo de pasajeros con salida o destino en el aeropuerto de Helsinki.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal concluye que la demandante tampoco presentó indicios que demostrasen la existencia de dudas sobre la compatibilidad de la medida en cuestión con el mercado interior a la luz de la apreciación por la Comisión del poder de mercado de Finnair en los mercados de referencia.

Tras haber desestimado igualmente todas las demás imputaciones dirigidas a demostrar la existencia de dudas que tendrían que haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal, el Tribunal desestima el motivo basado en la falta de motivación y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.