



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 28 de septiembre de 2023\*

«Recurso de casación — Ayuda de Estado — Artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b) — Mercado danés del transporte aéreo — Ayuda otorgada por el Reino de Dinamarca a una compañía aérea en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal — Garantía pública sobre una línea de crédito renovable — Decisión de la Comisión Europea de no plantear objeciones — Ayuda destinada a reparar los perjuicios sufridos por una sola víctima — Principios de proporcionalidad y de no discriminación — Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios»

En el asunto C-321/21 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 21 de mayo de 2021,

**Ryanair DAC**, con domicilio social en Swords (Irlanda), representada inicialmente por la Sra. V. Blanc y los Sres. F.-C. Laprévotte y E. Vahida, avocats, el Sr. I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros, y el Sr. S. Rating, abogado, y posteriormente por la Sra. V. Blanc y los Sres. F.-C. Laprévotte y E. Vahida, avocats, el Sr. I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros, y los Sres. D. Pérez de Lamo y S. Rating, abogados,

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Comisión Europea**, representada por los Sres. L. Flynn y S. Noë y la Sra. F. Tomat, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**Reino de Dinamarca**, representado inicialmente por las Sras. V. Pasternak Jørgensen y M. Søndahl Wolff, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. R. Holdgaard, advokat, y posteriormente por las Sras. C. Maertens y M. Søndahl Wolff, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. R. Holdgaard, advokat,

**República Francesa**, representada inicialmente por la Sra. A.-L. Desjonquères, los Sres. P. Dodeller y A. Ferrand y la Sra. N. Vincent, en calidad de agentes, posteriormente por las Sras. A.-L. Desjonquères y N. Vincent, en calidad de agentes, y finalmente por la Sra. A.-L. Desjonquères, en calidad de agente,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

**SAS AB**, con domicilio social en Estocolmo (Suecia), representada por los Sres. F. Sjövall y A. Lundmark, advokater,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y la Sra. L. S. Rossi, los Sres. J.-C. Bonichot y S. Rodin (Ponente) y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de septiembre de 2022;

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

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso de casación, Ryanair DAC solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 14 de abril de 2021, Ryanair/Comisión (SAS, Dinamarca; COVID-19) (T-378/20, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:194), por la que dicho Tribunal desestimó su recurso de anulación de la Decisión C(2020) 2416 final de la Comisión, de 15 de abril de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56795 (2020/N) — Dinamarca — Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a SAS AB (DO 2020, C 220, p. 7; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

### **Antecedentes del litigio y Decisión controvertida**

- 2 Los antecedentes del litigio, tal como se desprenden de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.
- 3 El 10 de abril de 2020, el Reino de Dinamarca notificó a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, una medida de ayuda consistente en una garantía sobre una línea de crédito renovable por un importe máximo de 1 500 millones de coronas suecas (SEK) (aproximadamente 137 millones de euros) en favor de SAS AB (en lo sucesivo, «medida controvertida»). Esta medida tenía por objeto compensar parcialmente a SAS por el perjuicio derivado de la anulación o de la reprogramación de sus vuelos a raíz del establecimiento de restricciones de desplazamiento en el contexto de la pandemia de COVID-19.
- 4 El 15 de abril de 2020, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, mediante la que declaró la medida controvertida compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

## **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 5 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de junio de 2020, Ryanair interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 6 Ryanair formuló cinco motivos en apoyo de su recurso, que se basaban, el primero, en que la Comisión había incumplido la exigencia de que las ayudas concedidas con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), no se destinasen a reparar los perjuicios sufridos por una sola víctima; el segundo, en que la Comisión había errado al considerar que esta medida era proporcionada en relación con los perjuicios sufridos por SAS como consecuencia de la pandemia de COVID-19; el tercero, en que la Comisión había infringido determinadas disposiciones relativas a la liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea; el cuarto, en que la Comisión había violado sus derechos procedimentales al negarse a incoar el procedimiento de investigación formal pese a existir graves dificultades que deberían haber llevado a la incoación de ese procedimiento, y, el quinto, en que la Comisión había infringido el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.
- 7 Habida cuenta, en particular, de las consideraciones que le llevaron a otorgar la tramitación acelerada del procedimiento y dada la importancia, tanto para Ryanair como para la Comisión y el Reino de Dinamarca, de una respuesta rápida en cuanto al fondo del asunto, el Tribunal General estimó que procedía examinar directamente la fundamentación del recurso, sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad.
- 8 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó por infundados los motivos primero a tercero y quinto formulados por Ryanair. Por lo que respecta al cuarto motivo, consideró, en particular con arreglo a las razones que habían llevado a desestimar los motivos primero a tercero, que no era necesario examinar su fundamentación. Por último, en lo relativo al quinto motivo, el Tribunal General declaró que la Decisión controvertida estaba suficientemente motivada en Derecho a la luz del artículo 296 TFUE. Por consiguiente, desestimó el recurso en su totalidad, sin pronunciarse sobre la admisibilidad de dicho recurso.

## **Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia**

- 9 Mediante su recurso de casación, Ryanair solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Anule la sentencia recurrida.
  - Anule la Decisión controvertida.
  - Condene en costas a la Comisión y a las partes coadyuvantes en primera instancia.

Con carácter subsidiario,

- Anule la sentencia recurrida.
- Devuelva el asunto al Tribunal General.
- Reserve la decisión sobre las costas correspondientes al recurso en primera instancia y al recurso de casación.

- 10 La Comisión y SAS solicitan al Tribunal de Justicia que:
  - Desestime el recurso de casación.
  - Condene en costas a la recurrente.
- 11 La República Francesa y el Reino de Dinamarca solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.

### **Sobre el recurso de casación**

- 12 En apoyo de su recurso de casación, Ryanair formula seis motivos. El primer motivo de casación se basa en el error de Derecho cometido por el Tribunal General cuando decidió desestimar la alegación de la recurrente según la cual las ayudas concedidas en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), no pretenden reparar los perjuicios sufridos por una sola víctima. El segundo motivo de casación se fundamenta en un error de Derecho y en la desnaturalización manifiesta de los hechos en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y del principio de proporcionalidad en lo relativo a los perjuicios sufridos por SAS como consecuencia de la pandemia de COVID-19. El tercer motivo de casación se basa en un error de Derecho, en la medida en que el Tribunal General desestimó erróneamente la alegación de Ryanair fundada en la violación del principio de no discriminación. El cuarto motivo de casación se basa en un error de Derecho y en la desnaturalización manifiesta de los hechos cuando el citado Tribunal decidió desestimar la alegación de la recurrente relativa a la violación de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios. El quinto motivo de casación tiene como fundamento un error de Derecho y la desnaturalización manifiesta de los hechos cuando el Tribunal General decidió no examinar, en cuanto al fondo, el cuarto motivo del recurso interpuesto en primera instancia, basado en la vulneración de los derechos procedimentales de la recurrente. El sexto motivo de casación se sustenta en un error de Derecho y en la desnaturalización manifiesta de los hechos en la medida en que el Tribunal General declaró erróneamente que la Comisión no había incumplido la obligación de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

### ***Primer motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 13 Mediante su primer motivo de casación, referido a los apartados 21 a 26 de la sentencia recurrida, Ryanair reprocha al Tribunal General, en esencia, haber incurrido en error de Derecho, en la medida en que consideró erróneamente que una ayuda concedida con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), puede destinarse a reparar los perjuicios sufridos por una sola víctima de un acontecimiento de carácter excepcional, aun cuando los competidores de dicha víctima, como la recurrente, también se hayan visto afectados por ese acontecimiento.
- 14 Según Ryanair, las razones expuestas en los apartados 22 y 23 de la sentencia recurrida no justifican la desestimación del primer motivo de su recurso en primera instancia. Entiende que no se trata de si el Reino de Dinamarca debería haber concedido más ayudas, sino más bien de si ese Estado miembro debería haber concedido algún tipo de ayuda a SAS. En su opinión, el hecho de que los Estados miembros nunca estén obligados a conceder ayudas no puede justificar que las concedan infringiendo la base jurídica pertinente, esto es, el artículo 107 TFUE, apartado 2,

letra b). Estima asimismo que la cuestión no es si la ayuda cubre la totalidad de los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional, sino si se concede a todas las empresas competidoras que operan en un mercado determinado y que han sufrido esos perjuicios o a una sola, elegida arbitrariamente, supuesto este último que no constituye una aplicación correcta de dicha disposición.

- 15 Ryanair aduce que el Tribunal General debería haber declarado que corroboran la procedencia de tal alegación el tenor claro y el sistema del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), que ha de ser objeto de interpretación estricta, y la práctica decisoria de la Comisión anterior a la pandemia de COVID-19. A este respecto, estima que el objeto mismo de esa disposición es permitir a los Estados miembros actuar como «garantes en última instancia» cuando el riesgo vinculado a desastres naturales o a otros acontecimientos de carácter excepcional no pueda ser cubierto por las empresas del mercado. Se trataría entonces de una función económica fundamental de cada Estado. Arguye que, por definición, esta función de «garante en última instancia» supone que el Estado ofrece la misma protección, en igualdad de condiciones, a todas las empresas expuestas al riesgo subyacente. Concluye que el Estado que solo ofreciera su protección a algunas empresas o, como sucede en el caso de autos, a una sola empresa, tampoco actuaría por tanto como garante en última instancia, sino por otras razones de política general, como razones de política industrial.
- 16 Pues bien, a juicio de Ryanair, que un Estado miembro persiga simultáneamente varios objetivos de política general mediante una ayuda concedida en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), debilita la relación directa entre el acontecimiento de carácter excepcional, los perjuicios y la ayuda concedida, relación que es un requisito esencial para aplicar la citada disposición, dado que esta se basa en una lógica meramente indemnizatoria.
- 17 La Comisión, el Reino de Dinamarca y la República Francesa sostienen que el primer motivo de casación ha de ser desestimado por infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 18 Con carácter preliminar, procede recordar que, mediante la Decisión controvertida, la medida controvertida fue declarada compatible con el mercado interior, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), que prevé tal compatibilidad por lo que respecta a las ayudas «destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional».
- 19 A este respecto, de jurisprudencia reiterada se desprende que, puesto que se trata de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior, consagrado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, lo dispuesto en el apartado 2, letra b), de ese artículo debe ser objeto de una interpretación estricta. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que únicamente pueden compensarse, en virtud de estas últimas disposiciones, las desventajas causadas directamente por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Por consiguiente, debe existir una relación directa entre los daños causados por el acontecimiento de carácter excepcional y la ayuda de Estado y es necesaria una evaluación lo más precisa posible de los daños sufridos por los operadores afectados (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de febrero de 2006, Atzeni y otros, C-346/03 y C-529/03, EU:C:2006:130, apartado 79 y jurisprudencia citada).

- 20 Según Ryanair, en el supuesto de que un Estado miembro decidiera adoptar medidas de apoyo con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), estaría obligado a hacerlo en relación con todas las empresas perjudicadas.
- 21 A este respecto, si bien es cierto que la excepción prevista en dicha disposición debe interpretarse en sentido estricto, ello no significa sin embargo que los términos empleados para definir la excepción hayan de interpretarse de tal manera que esta quede privada de efectos, puesto que una excepción ha de interpretarse de manera conforme con los objetivos que persigue (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, apartado 40).
- 22 Pues bien, del tenor del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), interpretado a la luz del objetivo de esta disposición, en modo alguno se desprende que solo pueda declararse compatible con el mercado interior, en el sentido de dicha disposición, una ayuda que se conceda a todas las empresas afectadas por los perjuicios causados, en particular, por un acontecimiento de carácter excepcional. En efecto, aunque solo se conceda a una sola empresa, la ayuda puede destinarse eventualmente a reparar tales perjuicios y, de plena conformidad con el Derecho de la Unión, alcanzar el objetivo expresamente contemplado en la mencionada disposición.
- 23 Por consiguiente, como indicó, en esencia, el Abogado General Pitruzzella en el punto 17 de sus conclusiones presentadas en el asunto *Ryanair/Comisión* (C-320/21 P, EU:C:2023:54), el objetivo perseguido por el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), que es compensar las desventajas directamente causadas por un acontecimiento de carácter excepcional, no excluye que un Estado miembro pueda elegir, por razones objetivas, beneficiar a una sola empresa con una medida adoptada en virtud de dicha disposición, sin que ello se deba a la voluntad de favorecer a una empresa en relación con sus competidores.
- 24 Además, una interpretación en sentido contrario del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), privaría a esta disposición de gran parte de su efecto útil. En efecto, si esta disposición únicamente facultara a los Estados miembros a conceder ayudas a todas las víctimas de un acontecimiento de carácter excepcional sin poder reservarlas a un número limitado de empresas, incluso a una sola, los Estados miembros se verían a menudo disuadidos de hacer uso de esta facultad por los costes que representaría la concesión, en tales circunstancias, de una ayuda significativa a todas las empresas perjudicadas bajo su jurisdicción.
- 25 De las consideraciones anteriores se desprende que no se puede dar al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), la interpretación sostenida por Ryanair, a riesgo de menoscabar el objetivo y el efecto útil de esta disposición.
- 26 Dicho esto, en la medida en que Ryanair alega, en esencia, en apoyo de su primer motivo de casación, que un Estado miembro que concediera una ayuda, en virtud de la citada disposición, únicamente a un pequeño número de las empresas que se han visto perjudicadas por el acontecimiento de carácter excepcional, o incluso a una sola de ellas, no perseguiría el objetivo contemplado en dicha disposición, esto es, reparar los perjuicios causados a raíz de ese acontecimiento, sino objetivos de política general, lo que debilitaría, además, la relación directa exigida entre los perjuicios causados por el acontecimiento de carácter excepcional y la ayuda concedida, es preciso recordar, como se desprende, en esencia, de la jurisprudencia citada en el apartado 19 de la presente sentencia, que una medida de ayuda solo puede declararse compatible con el mercado interior en virtud de una excepción con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2,

si concurren todos los requisitos para la aplicación de esta, lo que implica, en particular, que contribuya al cumplimiento de un objetivo que figure en ella y que sea proporcionada a la finalidad perseguida.

- 27 De ello se deduce, como se desprende, en esencia, del punto 17 de las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Ryanair/Comisión (C-320/21 P, EU:C:2023:54), que no pueden considerarse compatibles con el mercado interior medidas de ayuda concedidas con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), que, aunque pretendan reparar los perjuicios sufridos como consecuencia de un acontecimiento de carácter excepcional, estén motivadas, en realidad, por consideraciones arbitrarias o ajenas a ese objetivo, como la voluntad de favorecer, por razones no relacionadas con dicho objetivo, a una empresa en concreto con respecto a sus competidores, en particular a una empresa que ya se encontraba con dificultades antes de producirse el acontecimiento en cuestión.
- 28 Por consiguiente, si, al examinar la compatibilidad de una medida de ayuda con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), la Comisión apreciara, en particular, que la selección del beneficiario no se ajusta al objetivo de compensar las desventajas directamente causadas por un acontecimiento de carácter excepcional al que se refiere dicha disposición y no responde, por tanto, verdaderamente al empeño de alcanzarlo, sino a otras consideraciones que le son ajenas, esa medida no podrá declararse compatible con el mercado interior en virtud de la excepción establecida por la citada disposición.
- 29 A este respecto, las ayudas concedidas sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 2, deben ser necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en dicha disposición, de modo que una ayuda que aporte una mejora de la situación financiera de la empresa beneficiaria sin ser necesaria para lograr tales objetivos no puede considerarse compatible con el mercado interior (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 104, y de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 49).
- 30 No obstante, a diferencia de lo que sugiere Ryanair, el simple hecho de que una ayuda en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), se conceda únicamente a una sola empresa, como en el caso de autos a SAS, entre varias empresas potencialmente perjudicadas por el acontecimiento de carácter excepcional en cuestión, no implica sin embargo que tal ayuda persiga necesariamente otros objetivos con exclusión del perseguido por dicha disposición o que se conceda de manera arbitraria.
- 31 En este contexto, procede desestimar la alegación de Ryanair basada en que el objeto del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), supone que el Estado miembro de que se trate actúe como «garante en última instancia», ya que una interpretación de este tipo de dicha disposición no resulta ni del tenor literal ni del objetivo de esta, recordados en los apartados 18 y 19 de la presente sentencia.
- 32 Por último, en la medida en que Ryanair invoca una práctica decisoria de la Comisión anterior a la pandemia de COVID-19, basta con señalar que, en el caso de autos, la legalidad de la Decisión controvertida y, posteriormente, de la sentencia recurrida debe apreciarse únicamente en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y no respecto de una supuesta práctica decisoria anterior de dicha institución (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de julio de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, C-459/10 P, EU:C:2011:515, apartado 50, y de 26 de marzo de 2020, Larko/Comisión, C-244/18 P, EU:C:2020:238, apartado 114).

- 33 De lo anterior se desprende que el Tribunal General concluyó, en el apartado 25 de la sentencia recurrida, sin incurrir en error de Derecho, que Ryanair no podía sostener que la Comisión hubiese incurrido en error de Derecho meramente porque la medida controvertida no beneficiara a todas las empresas que habían sufrido perjuicios causados por la pandemia de COVID-19.
- 34 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo de casación por infundado.

### ***Segundo motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 35 Mediante su segundo motivo de casación, que se refiere a los apartados 29 a 54 de la sentencia recurrida y comprende seis partes, Ryanair reprocha al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho y haber desnaturalizado manifiestamente los hechos al considerar erróneamente que la medida controvertida se basaba en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y que era proporcionada en relación con los perjuicios sufridos por SAS como consecuencia de la pandemia de COVID-19.
- 36 Mediante la primera parte de su segundo motivo de casación, Ryanair sostiene que, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, el Tribunal General adoptó una interpretación errónea de los apartados 40 y 41 de la sentencia de 11 de noviembre de 2004, España/Comisión (C-73/03, EU:C:2004:711), en la medida en que dedujo de ellos un criterio de probabilidad. Entiende que, cuando la medida de que se trate se destine a cubrir perjuicios futuros, como en el caso de autos, se han de considerar incompatibles con el mercado interior todas las ayudas que pudieran superar las pérdidas sufridas por las empresas beneficiarias, con independencia del grado de probabilidad de que se produzca una compensación excesiva de los perjuicios. En su opinión, establecer un mecanismo de recuperación de las ayudas abonadas en exceso no basta para evitar que se confiera a la empresa beneficiaria una ventaja indebida, aunque sea temporalmente.
- 37 Mediante la segunda parte, Ryanair imputa al Tribunal General un error de Derecho y la desnaturalización manifiesta de los hechos en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y del criterio de proporcionalidad que subyace al mismo, por cuanto consideró erróneamente que la Comisión había motivado correctamente la Decisión controvertida, a pesar de que el método de cálculo de los perjuicios sufridos por SAS en que se basó dicha institución no era suficientemente preciso.
- 38 A este respecto, Ryanair estima que de reiterada jurisprudencia se desprende que solo cabe autorizar ayudas en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), sobre la base de un método de evaluación de los perjuicios sufridos preciso. En el caso de autos, el fundamento que figura en el apartado 36 de la sentencia recurrida, según el cual la Comisión había definido con la suficiente precisión, en la Decisión controvertida, un método de cálculo para la evaluación de los perjuicios, no puede conciliarse, a su juicio, con el contenido de dicha Decisión, en particular con su apartado 34, que supuestamente concreta que las autoridades danesas se habían comprometido a presentar, como muy tarde el 31 de diciembre de 2020, para su aprobación previa por la Comisión, el método que se utilizaría para cuantificar los perjuicios. Por tanto, concluye que la medida controvertida no es más que un cheque en blanco dado a SAS durante más de un año, concretamente hasta el primer informe sobre las pérdidas reales sufridas por esta compañía aérea.

- 39 Mediante la tercera parte de su segundo motivo de casación, Ryanair imputa al Tribunal General un error de Derecho y la desnaturalización manifiesta de los hechos por cuanto afirmó, en el apartado 37 de la sentencia recurrida, que no había aportado dato alguno que demostrase que el método de cálculo definido en la Decisión controvertida permitía el pago de una ayuda de Estado superior a los perjuicios realmente sufridos por SAS. Según la recurrente, para comprobar si el método de cálculo presentaba tal riesgo en el caso de autos, el Tribunal General examinó si su aplicación «podía» dar lugar a una compensación excesiva. Pues bien, Ryanair sostiene que aportó numerosos datos que probaban que la ayuda a SAS era efectivamente superior a las pérdidas. En particular, a efectos del cálculo de los perjuicios, estima que el Tribunal General reconoció la importancia de los costes variables, que se han de excluir para cuantificar los perjuicios. Considera que, si se desconocen los costes fijos y variables, existe riesgo de compensación excesiva. Así pues, en su opinión, esto debería bastar para demostrar que la ayuda no era proporcionada a los perjuicios sufridos por SAS como consecuencia de la crisis vinculada a la pandemia de COVID-19. La recurrente añade que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la medida en que hizo recaer sistemáticamente la carga de la prueba en ella y no en la Comisión.
- 40 Mediante la cuarta parte, Ryanair imputa al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho cuando desestimó, en el apartado 39 de la sentencia recurrida, mediante una mera remisión al apartado 24 de dicha sentencia, su alegación de que la Comisión debería haber tenido en cuenta los perjuicios sufridos por las demás compañías aéreas que operan en Dinamarca. En efecto, considera que el principio según el cual la ayuda debe ser proporcionada a los perjuicios obliga a que estos no solo se evalúen respecto del beneficiario de la ayuda, sino también de sus competidores. Por tanto, en el caso de autos, habría procedido evaluar la repercusión de la medida controvertida en las demás compañías aéreas que operan en Dinamarca. En todo caso, concluye que el Tribunal General no podía afirmar válidamente, como hizo en los apartados 70 y 72 de la sentencia recurrida, que la medida controvertida estaba justificada, habida cuenta del mayor perjuicio sufrido por SAS como consecuencia de su situación competitiva, ni negarse a tener en cuenta esa situación en la apreciación de la proporcionalidad de la ayuda con respecto a los perjuicios sufridos por esta sociedad.
- 41 Mediante la quinta parte de su segundo motivo de casación, la recurrente reprocha al Tribunal General haber justificado el hecho de que la Comisión no hubiese tomado en consideración la ayuda concedida por el Reino de Noruega, habida cuenta del compromiso de Dinamarca de solicitar la devolución de la ayuda *ex post*, en caso de que la medida controvertida, junto con otras —incluidas las concedidas por autoridades extranjeras—, excediera del perjuicio efectivamente sufrido por SAS, cuando la Comisión debería haber tenido directamente en cuenta la ayuda concedida por el Reino de Noruega, puesto que era conocida en el momento en que se adoptó la Decisión controvertida, en lugar de limitarse a una evaluación *ex post*.
- 42 Mediante la sexta parte de este motivo de casación, Ryanair imputa al Tribunal General un error de Derecho por cuanto desestimó, en los apartados 50 y 51 de la sentencia recurrida, su alegación de que la ventaja competitiva resultante del hecho de que SAS fuera la única compañía aérea beneficiaria de la medida controvertida debería haber sido tomada en cuenta para apreciar la compatibilidad de la ayuda con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b). Estima que esa apreciación es fundamental para determinar si el régimen de ayudas no va más allá de lo necesario para alcanzar su objetivo declarado y si, por consiguiente, es proporcionado.

- 43 La Comisión, el Reino de Dinamarca, la República Francesa y SAS sostienen que se ha de desestimar el segundo motivo de casación por infundado. La República Francesa estima, además, que dicho motivo es, en parte, inadmisibile.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 44 El segundo motivo de casación se dirige contra los apartados 29 a 54 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General examinó y desestimó el segundo motivo del recurso interpuesto en primera instancia, dirigido a rebatir la proporcionalidad de la medida controvertida en relación con los perjuicios sufridos por SAS, en particular por cuanto la Comisión supuestamente autorizó una posible compensación excesiva de tales perjuicios.
- 45 A efectos de analizar este motivo de casación en sus seis partes, es preciso señalar, con carácter preliminar, como se desprende del apartado 29 de la presente sentencia, que las ayudas concedidas sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 2, deben ser necesarias para alcanzar los objetivos previstos en dicha disposición, de modo que una ayuda que aporte una mejora de la situación financiera de la empresa beneficiaria sin ser necesaria para lograr tales objetivos no puede considerarse compatible con el mercado interior (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 104, y de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 49).
- 46 Por lo que respecta al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 19 de la presente sentencia, únicamente pueden compensarse, en virtud de esta disposición, las desventajas causadas directamente por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.
- 47 De ello se sigue que las ayudas concedidas no pueden ser superiores a las pérdidas sufridas por sus beneficiarios como consecuencia del acontecimiento de que se trate, como ya declaró el Tribunal de Justicia, en esencia, en los apartados 40 y 41 de la sentencia de 11 de noviembre de 2004, España/Comisión (C-73/03, EU:C:2004:711), mencionada en el apartado 30 de la sentencia recurrida.
- 48 A este respecto, por cuanto, mediante la primera parte de su segundo motivo de casación, Ryanair reprocha al Tribunal General haber introducido, en dicho apartado de la sentencia recurrida, un criterio erróneo de probabilidad, incompatible con la doctrina de la sentencia de 11 de noviembre de 2004, España/Comisión (C-73/03, EU:C:2004:711), procede señalar que esta parte del motivo se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida, ya que el Tribunal General no introdujo ese criterio. En el apartado 30 de la citada sentencia, el Tribunal General se limitó a precisar que, en la medida en que el importe de una ayuda llegara a ser superior a los perjuicios sufridos por su beneficiario, esa parte de la ayuda no podría justificarse en virtud de la citada disposición. En cualquier caso, de la sentencia recurrida no se desprende que, a efectos de comprobar si, en la Decisión controvertida, la Comisión había aprobado una compensación excesiva de los perjuicios realmente sufridos por SAS, el Tribunal General adoptara tal criterio y que este hubiera influido así en el resultado de ese examen.
- 49 De ello se desprende que la primera parte del segundo motivo de casación debe ser desestimada por infundada.

- 50 En la medida en que, mediante la segunda parte de este motivo de casación, Ryanair imputa al Tribunal General, en primer lugar, un error de Derecho por cuanto consideró, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que, en la Decisión controvertida, la Comisión había presentado con la suficiente precisión un método de cálculo de los perjuicios sufridos por SAS, procede señalar que, en el apartado 35 de la referida sentencia, el Tribunal General se remite al apartado 31 de esta, en cuyo marco detalló todos los factores tomados en consideración por la Comisión para evaluar tales perjuicios. Sobre la base de esta descripción detallada, el Tribunal General consideró, en el citado apartado 35, que, en la Decisión controvertida, la Comisión, por un lado, había identificado los factores que se tomaron en consideración para cuantificar los perjuicios, a saber, la pérdida de ingresos, los costes variables evitados y el ajuste del margen de beneficio, así como el período en el que dichos perjuicios podían materializarse, y, por otro lado, había precisado que la pérdida de ingresos debía determinarse teniendo en cuenta todos los ingresos de SAS, y no solo los procedentes del transporte aéreo de pasajeros. Además, el Tribunal General señaló que la Comisión había dejado constancia del compromiso de las autoridades danesas, por una parte, de cuantificar *ex post* de manera detallada y concreta los perjuicios sufridos por SAS y el importe de la ayuda de la que disfrutaría finalmente y, por otra parte, de asegurarse de que SAS reembolsara una eventual compensación excesiva de esos perjuicios.
- 51 Pues bien, al haber tenido en cuenta todos estos factores relativos a la determinación de los perjuicios sufridos por SAS en los que se basó la Comisión, el Tribunal General pudo declarar, sin incurrir en error de Derecho, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, en particular la naturaleza necesariamente prospectiva de la cuantificación de esos perjuicios y del importe de la ayuda finalmente concedida, la Decisión controvertida contenía una exposición suficientemente precisa del método de cálculo de dichos perjuicios.
- 52 Contrariamente a lo que sostiene Ryanair, esta conclusión no puede cuestionarse por el mero hecho de que las autoridades danesas se hubieran comprometido, por su parte, a presentar a la Comisión el método de cálculo detallado que se utilizaría para cuantificar *ex post* los perjuicios.
- 53 En la medida en que, en segundo lugar, mediante esta segunda parte del motivo, Ryanair reprocha al Tribunal General haber desnaturalizado elementos de hecho que le fueron presentados, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el Tribunal General, por una parte, es el único competente para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, es el único competente para apreciar estos hechos (sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 54 De ello resulta que la apreciación de los hechos, salvo en el caso de desnaturalización de los elementos de prueba aportados ante el Tribunal General, no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 104 y jurisprudencia citada).
- 55 Cuando un recurrente alega una desnaturalización de las pruebas por parte del Tribunal General, el artículo 256 TFUE, el artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 168, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia le obligan a indicar con precisión las pruebas que, en su opinión, desnaturalizó el Tribunal General y a demostrar los errores de análisis que, a su juicio, llevaron al

Tribunal General a incurrir en esa desnaturalización. Por otra parte, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la desnaturalización debe resultar manifiesta a la vista de los documentos que obran en autos, sin necesidad de efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas (sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 105 y jurisprudencia citada).

- 56 En el caso de autos, es obligado constatar que, en apoyo de esta parte del motivo de casación, Ryanair no precisa las pruebas que el Tribunal General supuestamente desnaturalizó para considerar que la Comisión había presentado un método de cálculo de los perjuicios suficientemente preciso ni demuestra, *a fortiori*, de qué modo tales pruebas fueron desnaturalizadas.
- 57 De ello se deduce que la segunda parte del segundo motivo de casación carece de fundamento.
- 58 Mediante la tercera parte de este motivo de casación, Ryanair imputa al Tribunal General un error de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos que vician el apartado 37 de la sentencia recurrida, según el cual la recurrente no había aportado dato alguno que demostrara que el método de cálculo de la Comisión permitía el pago de una ayuda superior a los perjuicios realmente sufridos por SAS.
- 59 Pues bien, en la medida en que, en apoyo de esta parte del motivo de casación, Ryanair se limita a afirmar que los elementos de hecho que había presentado ante el Tribunal General permitían demostrar el fundamento de tal alegación, procede declarar la inadmisibilidad de dicha parte del motivo, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 53 y 54 de la presente sentencia, puesto que, sin datos concretos que permitan llegar a la conclusión de una eventual desnaturalización de los hechos, la recurrente trata, en realidad, de cuestionar la apreciación soberana de los hechos efectuada por el Tribunal General para decidir, en el apartado 38 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incurrido en error de apreciación en lo referente a la evaluación de los perjuicios sufridos por SAS.
- 60 En la medida en que Ryanair también sostiene que el Tribunal General, de este modo, invirtió la carga de la prueba, que, en su opinión, debería haber recaído en la Comisión, procede recordar que, en principio, incumbe a la persona que alega determinados hechos en apoyo de una demanda o de una alegación aportar la prueba de su realidad [véanse, en este sentido, la sentencia de 26 de junio de 2001, Brunnhofer, C-381/99, EU:C:2001:358, apartado 52, y el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 2008, Provincia di Ascoli Piceno y Comune di Monte Urano/Apache Footwear y otros, C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, apartado 9].
- 61 Por tanto, el Tribunal General pudo declarar, sin violar los principios relativos al reparto de la carga de la prueba, que Ryanair no había aportado la prueba de los hechos invocados en apoyo de su alegación de que la Comisión había incurrido en errores en lo referente a la evaluación de los perjuicios sufridos por SAS.
- 62 Por consiguiente, procede desestimar la tercera parte del segundo motivo de casación por ser, en parte, inadmisibles y, en parte, infundada.
- 63 La cuarta parte de este motivo de casación se basa, en esencia, en que el Tribunal General, al examinar si la Comisión podía considerar válidamente que la medida controvertida era proporcionada respecto de los perjuicios sufridos por SAS como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y que, por tanto, SAS no se veía favorecida por una compensación excesiva de sus

perjuicios, desestimó erróneamente, en el apartado 39 de la sentencia recurrida, la alegación de Ryanair expuesta en el apartado 34 de dicha sentencia, según la cual la Comisión debería haber tenido en cuenta los perjuicios sufridos por las demás compañías aéreas que operan en Dinamarca.

- 64 A este respecto, por lo que se refiere a la proporcionalidad de una medida de ayuda concedida en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), en relación con el importe de la ayuda en cuestión, del apartado 47 de la presente sentencia se desprende que dicho importe no puede ser superior a las pérdidas sufridas por su beneficiario. Por consiguiente, cuando se trata, como en el caso de autos, de una ayuda individual, corresponde a la Comisión comprobar, al apreciar la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, si el beneficiario no obtiene un importe de ayuda que exceda del perjuicio que ha sufrido realmente como consecuencia del acontecimiento de carácter excepcional de que se trate.
- 65 Pues bien, para llevar a cabo esa apreciación respecto de una compañía aérea determinada, resulta claramente irrelevante saber si, o en qué medida, otras compañías han sufrido también perjuicios a causa del mismo acontecimiento.
- 66 Además, de los apartados 21 a 26 de la presente sentencia se desprende que, en apoyo de su primer motivo de casación, Ryanair sostiene equivocadamente que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al decidir que el Estado miembro de que se trata no está obligado a tener en cuenta la totalidad de los perjuicios causados por el acontecimiento de carácter excepcional en cuestión ni a conceder ayudas a todas las víctimas de tales perjuicios. Por tanto, sobre la base de estas mismas consideraciones, el Tribunal General declaró justificadamente, en el apartado 39 de la sentencia recurrida, que la autorización para conceder una ayuda únicamente a SAS no estaba supeditada a que la Comisión demostrara que los perjuicios causados por dicho acontecimiento solo afectaban a esta empresa.
- 67 Por último, Ryanair se limita a afirmar que es contradictorio que el Tribunal General justificara la necesidad de la medida controvertida refiriéndose a la situación competitiva de SAS, pero no tuviera en cuenta esta situación al apreciar la proporcionalidad de la ayuda, sin indicar, no obstante, con precisión los fundamentos jurídicos que sirven de base a tal afirmación.
- 68 De ello resulta que debe desestimarse la cuarta parte del segundo motivo de casación.
- 69 Puesto que Ryanair alega, mediante la quinta parte de este motivo de casación, que, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General en los apartados 48 y 49 de la sentencia recurrida, la Comisión debería haber tenido directamente en cuenta, para apreciar la existencia de una compensación excesiva de los perjuicios sufridos por SAS, la ayuda concedida por el Reino de Noruega, en lugar de limitarse a una evaluación *ex post*, basta señalar que, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la Comisión había tenido efectivamente en cuenta, en la Decisión controvertida, las ayudas concedidas por el Reino de Noruega y que Ryanair no ha formulado ninguna alegación dirigida a desvirtuar esta apreciación.
- 70 Por tanto, se ha de desestimar la quinta parte del segundo motivo de casación por carecer de fundamento.
- 71 Mediante la sexta parte de este motivo de casación, Ryanair reprocha al Tribunal General, en esencia, haber incurrido en error de Derecho al estimar, en los apartados 51 y 52 de la sentencia recurrida, que la Comisión no estaba obligada a tomar en consideración, para apreciar la

compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y en particular la proporcionalidad de dicha medida, la ventaja competitiva que para SAS resultaba del hecho de ser la única beneficiaria de la ayuda.

- 72 A este respecto, procede declarar, al igual que hizo el Abogado General Pitruzzella en el punto 48 de sus conclusiones presentadas en el asunto Ryanair/Comisión (C-320/21 P, EU:C:2023:54), que, contrariamente a lo que sostiene Ryanair, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus y Ryanair Designated Activity (C-164/15 P y C-165/15 P, EU:C:2016:990), apartado 92, a la que remitió el Tribunal General en el apartado 51 de la sentencia recurrida, es, aunque se refiera a la determinación del importe de una ayuda ilegal a efectos de su recuperación, pertinente en el caso de autos, puesto que del mencionado apartado 92 cabe deducir que la ventaja que una ayuda procura a su beneficiario no incluye el eventual beneficio económico que dicho beneficiario obtendría de la utilización de esa ventaja.
- 73 Así, en el caso de la medida controvertida, esto es, una ayuda otorgada en forma de garantía, el importe de la ayuda concedida a SAS, que, para la Comisión, debe tenerse en cuenta a efectos de determinar la existencia de una eventual compensación excesiva de los perjuicios sufridos por esa compañía aérea como consecuencia del acontecimiento de carácter excepcional en cuestión, corresponde, en principio, como se desprende de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos [107 TFUE] y [108 TFUE] a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO 2008, C 155, p. 10) y como justificadamente puso de manifiesto el Tribunal General en el apartado 42 de la sentencia recurrida, a la diferencia de tipo concedido a SAS con o sin la medida controvertida en la fecha de adopción de la Decisión controvertida. En cambio, a efectos de tal determinación, la Comisión no debe tener en cuenta la eventual ventaja que SAS hubiera obtenido indirectamente de ella, como la ventaja competitiva alegada por Ryanair.
- 74 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho al declarar, en los apartados 51 a 53 de la sentencia recurrida, que la Comisión no estaba obligada a tener en cuenta la ventaja competitiva cuya existencia alegaba Ryanair.
- 75 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar por infundada la sexta parte del segundo motivo de casación y, en consecuencia, este motivo de casación en su totalidad.

### ***Tercer motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 76 Mediante su tercer motivo de casación, referido a los apartados 58 a 76 de la sentencia recurrida, Ryanair imputa al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho y en desnaturalización manifiesta de los hechos al haber desestimado la primera parte del tercer motivo de su recurso en primera instancia y decidido, en el apartado 76 de la sentencia recurrida, que estaba justificado otorgar el disfrute de la medida controvertida exclusivamente a SAS y que esta medida no violaba el principio de no discriminación.
- 77 A este respecto, Ryanair alega, mediante la primera parte de su tercer motivo de casación, que el Tribunal General no aplicó debidamente el principio de prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, que es un principio fundamental del ordenamiento jurídico de la Unión. Estima que, aunque el Tribunal General reconociera, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, que la diferencia de trato establecida por la medida controvertida, en tanto que solo

beneficiaba a SAS, podía asimilarse a una discriminación, consideró erróneamente que esa discriminación debía apreciarse únicamente a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), debido a que esta disposición era una disposición particular prevista en los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE. Además, aduce que el Tribunal General debería haber examinado si esa discriminación estaba justificada por razones de orden público, seguridad o salud públicas, en el sentido del artículo 52 TFUE, o, en cualquier caso, si se basaba en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas.

- 78 Mediante la segunda parte de este motivo de casación, la recurrente sostiene que el Tribunal General, en los apartados 62 a 65 de la sentencia recurrida, incurrió en error de Derecho y en desnaturalización manifiesta de los hechos por lo que respecta a la determinación del objetivo de la medida controvertida. En particular, alega que el Tribunal General consideró equivocadamente, en los apartados 62 y 63 de la sentencia recurrida, que dicha medida no tenía como objetivo preservar la «conectividad de Dinamarca» ni la «accesibilidad intraescandinava», lo que es una interpretación excesivamente formalista de la Decisión controvertida. Añade que esta afirmación contradice el apartado 70 de la sentencia recurrida. Según Ryanair, también es errónea la afirmación del Tribunal General que figura en el apartado 65 de la sentencia recurrida, según la cual la discriminación era inherente al carácter individual de la ayuda.
- 79 Mediante la tercera parte de su tercer motivo de casación, Ryanair alega que el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho por cuanto estimó erróneamente, en el apartado 72 de la sentencia recurrida, que la diferencia de trato establecida por la medida controvertida estaba justificada, dado que SAS, debido a sus mayores cuotas de mercado, se había visto más perjudicada por las restricciones asociadas a la pandemia de COVID-19 que las restantes compañías aéreas con presencia en Dinamarca.
- 80 Pues bien, considera, en primer término, que esta justificación no figuraba en ninguna parte en la Decisión controvertida. En segundo término, estima que tal afirmación equivale básicamente a afirmar que la empresa que tenga una cuota de mercado importante tendría derecho a que se le concedieran todas las ayudas autorizadas en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), lo que es contrario a los principios de proporcionalidad y de leal competencia. En tercer término, en la medida en que, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, el Tribunal General justifica ese derecho de SAS a la totalidad de la ayuda debido a que se vio, «en proporción, significativamente más afectada por estas restricciones que la demandante», tacha esta afirmación de «absurda y manifiestamente errónea». En cuarto término, Ryanair alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta de la importancia relativa del importe de la medida controvertida, no había demostrado que el reparto de ese importe entre todas las compañías aéreas con presencia en Dinamarca no habría privado a dicha medida de efecto útil. Pues bien, en su opinión, un criterio vinculado a ese «efecto útil», no precisado por el Tribunal General, ha de ser objeto de una «interpretación meramente *sui generis*». En cualquier caso, semejante análisis no figuraba en ninguna parte de la Decisión controvertida.
- 81 La Comisión, el Reino de Dinamarca y la República Francesa sostienen que el tercer motivo de casación debe ser desestimado por infundado. La República Francesa estima, además, que dicho motivo es, en parte, inadmisibile.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 82 Mediante la segunda parte del tercer motivo de casación, que procede examinar en primer lugar, Ryanair sostiene básicamente, en primer término, que el Tribunal General identificó equivocadamente, en los apartados 62 a 64 de la sentencia recurrida, el objetivo de la medida controvertida, tal como se desprende de la Decisión controvertida, y que consideró erróneamente que dicho objetivo no consistía en preservar la «conectividad de Dinamarca» ni la «accesibilidad intraescandinava».
- 83 A este respecto, procede señalar, como puso de manifiesto el Tribunal General en el apartado 63 de la sentencia recurrida, que del considerando 5 de la Decisión controvertida, que figura en el epígrafe «Objetivo de la medida», resulta expresamente que este objetivo consiste en «compensar a SAS por los perjuicios derivados de la anulación o de la reprogramación de sus vuelos como consecuencia del establecimiento de restricciones de desplazamiento en el contexto de la pandemia de COVID-19». Por lo que respecta, en cambio, a la preservación de la «conectividad» de Dinamarca y a la «accesibilidad intraescandinava», tales aspectos se mencionan en otra parte de la Decisión controvertida, concretamente en el epígrafe «Beneficiario», que pretende únicamente describir el perfil de la empresa destinataria de la medida controvertida y no el objetivo de esta.
- 84 En estas circunstancias, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho ni desnaturalizó los términos de la Decisión controvertida al estimar, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, que, a la vista de tal Decisión, la medida controvertida no tenía como objetivo, más allá de compensar parcialmente a SAS por los perjuicios derivados de la pandemia de COVID-19, preservar la «conectividad» de Dinamarca y la «accesibilidad intraescandinava».
- 85 Dado que Ryanair alega, en segundo término, la existencia de contradicción entre los fundamentos de Derecho que figuran, por un lado, en los apartados 63 y 64 de la sentencia recurrida y, por otro lado, en el apartado 70 de esta, basta con observar que, en este último apartado, el Tribunal General ya no analizaba el objetivo de la medida controvertida, mencionado en los apartados 63 y 64 de dicha sentencia, sino la proporcionalidad del régimen de concesión de esa medida a la luz del citado objetivo, lo que constituye el objeto de los apartados 68 a 75 de la referida sentencia.
- 86 Por último, por cuanto la segunda parte del tercer motivo de casación versa sobre el apartado 64 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General desestimó la alegación de la recurrente de que la medida controvertida se había concedido a SAS porque era la única titular de una licencia danesa, tal apreciación no adolece, por idéntica razón que la expuesta en el apartado 83 de la presente sentencia, de ningún error de Derecho.
- 87 Así pues, procede desestimar la segunda parte del tercer motivo de casación por no estar, en esta medida, fundada.
- 88 Mediante una última alegación formulada tanto en el marco de la primera como de la segunda parte de este motivo de casación, Ryanair reprocha al Tribunal General haber incurrido, en los apartados 65 y 68 de la sentencia recurrida, en errores de Derecho en la aplicación del principio de no discriminación y, más concretamente, de prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, establecido en el artículo 18 TFUE, párrafo primero.

- 89 En lo que atañe, en primer lugar, a la alegación de Ryanair relativa al error de Derecho cometido por el Tribunal General en el apartado 65 de la sentencia recurrida, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de una medida nacional de «ayuda de Estado», a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que concurran todos los requisitos siguientes. En primer término, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo término, la intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer término, la medida debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario. En cuarto término, debe falsear o amenazar falsear la competencia (véase, en particular, la sentencia de 28 de junio de 2018, Alemania/Comisión, C-208/16 P, EU:C:2018:506, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- 90 Así pues, en relación con medidas que presentan tales características, por cuanto pueden falsear el juego de la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, el artículo 107 TFUE, apartado 1, establece el principio de su incompatibilidad con el mercado interior.
- 91 En particular, la exigencia de selectividad que se deriva del artículo 107 TFUE, apartado 1, supone que la Comisión demuestre que la ventaja económica, en un sentido amplio, derivada directa o indirectamente de una medida determinada beneficia específicamente a una o a varias empresas. Para ello, corresponde a la Comisión demostrar que la medida de que se trate introduce diferenciaciones entre las empresas que se hallan, a la luz del objetivo perseguido, en una situación comparable. Es necesario, por tanto, que la ventaja se conceda de manera selectiva y pueda colocar a determinadas empresas en una situación más favorable que la de otras (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión, C-270/15 P, EU:C:2016:489, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 92 Cuando, como en el caso de autos, la medida de que se trate se prevea como una ayuda individual, la identificación de la ventaja económica permite, en principio, presumir su selectividad (sentencia de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión, C-270/15 P, EU:C:2016:489, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 93 De ello se deduce que, al afirmar, en esencia, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que, dada su naturaleza, una ayuda individual establece una diferencia de trato entre la empresa beneficiaria de dicha ayuda y todas las demás empresas que se hallan, desde el punto de vista del objetivo perseguido, en una situación comparable, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno. Además, contrariamente a lo que parece alegar Ryanair, dicho apartado 65 no puede entenderse en el sentido de que el Tribunal General consideró en el mismo que una ayuda individual, que, a su juicio, es contraria al principio de no discriminación, es no obstante compatible con el mercado interior, puesto que precisó expresamente, al final de dicho apartado, que el Derecho de la Unión permite a los Estados miembros conceder tales ayudas, «siempre que se cumplan todos los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE».
- 94 A este último respecto, el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, establece algunas excepciones al principio, mencionado en el apartado 90 de la presente sentencia, de la incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior. Así, son compatibles o pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior ayudas de Estado concedidas para los fines y con arreglo a los requisitos previstos en esas disposiciones que establecen excepciones, a pesar de que presenten las características y produzcan los efectos mencionados en el apartado 89 de la presente sentencia.

- 95 De ello se deduce que, a riesgo de privar a las citadas disposiciones que establecen excepciones de todo efecto útil, las ayudas de Estado que se conceden de conformidad con tales requisitos, es decir, en aras de un objetivo en ellas reconocido y dentro de los límites de lo necesario y proporcionado para el cumplimiento de dicho objetivo, no pueden considerarse incompatibles con el mercado interior en atención únicamente a las características o efectos, contemplados en el apartado 89 de la presente sentencia, inherentes a cualquier ayuda de Estado, esto es, en particular, por razones relacionadas con que la ayuda sea selectiva o falsee la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, EU:C:1977:51, apartados 14 y 15, y de 26 de septiembre de 2002, *España/Comisión*, C-351/98, EU:C:2002:530, apartado 57).
- 96 Por tanto, no cabe considerar una ayuda incompatible con el mercado interior por razones relacionadas exclusivamente con que la ayuda sea selectiva o falsee o amenace falsear la competencia.
- 97 Dicho esto, por lo que respecta, en segundo lugar, a la alegación de Ryanair de que el Tribunal General incurrió en error de Derecho por cuanto, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, no aplicó el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad consagrado en el artículo 18 TFUE y examinó, en cambio, la medida controvertida a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), procede recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado. Así pues, una ayuda que, como tal o debido a alguna de sus modalidades, infringe disposiciones o vulnera principios generales del Derecho de la Unión no puede declararse compatible con el mercado interior (sentencia de 31 de enero de 2023, *Comisión/Braesch y otros*, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 98 No obstante, en lo relativo específicamente al artículo 18 TFUE, constituye jurisprudencia reiterada que este artículo solo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado FUE no establezca normas específicas que prohíban la discriminación (sentencia de 18 de julio de 2017, *Erzberger*, C-566/15, EU:C:2017:562, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 99 Dado que, como se ha recordado en el apartado 94 de la presente sentencia, el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, establece algunas excepciones al principio, mencionado en el apartado 1 de dicho artículo, de la incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior y admite, por consiguiente, en concreto, diferencias de trato entre las empresas, siempre que se cumplan los requisitos contemplados en tales excepciones, estas deben considerarse, como puso de manifiesto el Abogado General Pitruzzella en el punto 64 de sus conclusiones presentadas en el asunto *Ryanair/Comisión* (C-320/21 P, EU:C:2023:54), «disposiciones particulares» previstas en los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE, párrafo primero.
- 100 De ello resulta que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, que el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), constituía una disposición particular de ese tipo y que únicamente era preciso comprobar si la diferencia de trato provocada por la medida controvertida estaba permitida en virtud de dicha disposición.
- 101 De ello se desprende que las diferencias de trato que conlleva la medida controvertida no gozan de ninguna ventaja para estar justificadas a la luz de las razones expuestas en el artículo 52 TFUE, contrariamente a lo que sostiene Ryanair.

- 102 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar la última imputación de la segunda parte y la primera parte del tercer motivo de casación por infundadas.
- 103 Mediante la tercera parte de su tercer motivo de casación, Ryanair imputa al Tribunal General errores de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos en que incurrió cuando examinó, en particular en los apartados 72, 73 y 75 de la sentencia recurrida, en el contexto de la cuestión de la proporcionalidad de la medida controvertida, el fundamento de la alegación de la recurrente, reproducida en el apartado 71 de dicha sentencia, de que la diferencia de trato resultante de esa medida no era proporcionada por cuanto concede a SAS la totalidad de la ayuda destinada a reparar los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19, pese a que SAS solo sufrió menos del 35 % de tales perjuicios.
- 104 A este respecto, Ryanair alega, en esencia, mediante una primera imputación, que, al afirmar, en particular, en el apartado 72 de la sentencia recurrida, que SAS, debido a sus mayores cuotas de mercado, se había visto más afectada por las restricciones impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19 que las restantes compañías aéreas con presencia en Dinamarca, el Tribunal General expuso una justificación que no figuraba en la Decisión controvertida, de modo que sustituyó la motivación de la Comisión en apoyo de dicha Decisión por la suya propia.
- 105 Pues bien, aunque es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en el marco del control de la legalidad a que se refiere el artículo 263 TFUE, en ningún caso puede el Tribunal de Justicia o el Tribunal General sustituir la motivación del autor del acto impugnado por la suya propia (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, *World Duty Free Group y España/Comisión*, C-51/19 P y C-64/19 P, EU:C:2021:793, apartado 70 y jurisprudencia citada), es preciso señalar que, en el apartado 72 de la sentencia recurrida, en respuesta a la alegación de la recurrente mencionada en el apartado 103 de la presente sentencia, el Tribunal General se limitó a recordar el contenido de la Decisión controvertida y, más concretamente, a extraer conclusiones de las indicaciones que en ella figuran, sin sustituir, no obstante, la motivación de dicha Decisión.
- 106 Puesto que, mediante la tercera imputación de esta tercera parte del motivo de casación, la recurrente se refiere a las afirmaciones del Tribunal General que figuran en los apartados 72 y 73 de la sentencia recurrida, con arreglo a las cuales las cuotas de mercado de SAS eran «significativamente más elevadas que las de su competidor más cercano» y que SAS se vio, «en proporción, significativamente más afectada por estas restricciones», a saber, las impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19, procede señalar que se trata de apreciaciones de hecho soberanas que el Tribunal General realizó, además, a mayor abundamiento.
- 107 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de esta imputación, máxime cuando la recurrente no acredita ninguna desnaturalización de tales hechos por parte del Tribunal General.
- 108 Además, en la medida en que Ryanair alega, en esencia, en apoyo de las imputaciones segunda y tercera de esta tercera parte del motivo, que, según el principio de proporcionalidad, las ayudas deberían haberse repartido entre todas las víctimas del acontecimiento de carácter excepcional de que se trata, en proporción a los perjuicios que sufrieron, este razonamiento se basa en una premisa errónea, como se desprende de los apartados 20 a 25 de la presente sentencia.

- 109 Por lo que respecta a la cuarta imputación de la tercera parte del tercer motivo de casación de la recurrente, basta con observar que pretende impugnar el apartado 75 de la sentencia recurrida, que tiene carácter redundante por lo que respecta a lo por él decidido, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, de que la diferencia de trato en favor de SAS no viola el principio de proporcionalidad. Por consiguiente, hay que desestimar esta alegación por inoperante.
- 110 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar la tercera parte del tercer motivo de casación y, en consecuencia, este motivo de casación en su totalidad.

### ***Cuarto motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 111 Mediante su cuarto motivo de casación, referido a los apartados 81 a 83 de la sentencia recurrida, Ryanair imputa al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho y en desnaturalización manifiesta de los hechos y de las pruebas al desestimar la segunda parte del tercer motivo de su recurso en primera instancia, mediante la que alegaba la vulneración de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.
- 112 Por medio de la primera parte de este motivo de casación, Ryanair alega que, al afirmar, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, que no había demostrado de qué manera el carácter exclusivo de la medida controvertida, que solo benefició a SAS, «podía disuadirla de establecerse en Dinamarca o de efectuar prestaciones de servicios desde este país y con destino al mismo», el Tribunal General optó por un criterio erróneo para apreciar si esa medida obstaculizaba o hacía menos interesante el ejercicio de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento. En su opinión, de conformidad con la jurisprudencia, el Tribunal General debería haber examinado más bien si la medida controvertida podía disuadir a «cualquier operador interesado» y, por tanto, en el caso de autos, a compañías aéreas distintas de SAS que operasen en Dinamarca, de establecerse o prestar servicios en ese Estado miembro.
- 113 Mediante la segunda parte de este motivo de casación, Ryanair sostiene que, en su recurso en primera instancia, demostró de modo suficiente en Derecho, de conformidad con el criterio pertinente, que la medida controvertida perjudicaba, en la práctica, únicamente a los transportistas aéreos con domicilio social en un Estado miembro distinto del Reino de Dinamarca. En efecto, aduce haber aportado múltiples pruebas relativas al efecto restrictivo de dicha medida sobre la libre prestación de servicios y estima que, al no examinarlas, el Tribunal General incurrió en error de Derecho y en desnaturalización de las pruebas.
- 114 Mediante la tercera parte de dicho motivo de casación, Ryanair sostiene que, contrariamente a lo que estimó el Tribunal General en el apartado 81 de la sentencia recurrida, demostró que la restricción a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento no estaba justificada. En su opinión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al referirse de manera global a su razonamiento relativo al artículo 107 TFUE en el contexto del artículo 18 TFUE cuando abordaba una restricción a la libre prestación de servicios. En realidad, el Tribunal General y, antes que él, la Comisión deberían haber examinado si la restricción a la libre prestación de servicios derivada de la medida controvertida estaba justificada por una razón imperiosa de interés general, no discriminatoria, necesaria y proporcionada en relación con el objetivo de interés general perseguido. Pues bien, la recurrente estima haber identificado elementos de hecho y de Derecho que demostraban que la medida controvertida tuvo efectos

restrictivos en la libre prestación de servicios que no eran ni necesarios ni adecuados ni proporcionados por lo que respecta al objetivo que la misma declara. Concluye que el Tribunal General «negó esta realidad» y, por tanto, incurrió en error de Derecho y desnaturalizó manifiestamente los hechos.

- 115 La Comisión, el Reino de Dinamarca y la República Francesa sostienen que el cuarto motivo de casación ha de ser desestimado por infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 116 En la medida en que, mediante la primera parte de este motivo de casación, Ryanair sostiene que el Tribunal General, en la primera frase del apartado 81 de la sentencia recurrida, empleó un criterio erróneo para apreciar si la medida controvertida obstaculizaba o hacía menos interesante el ejercicio de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento, procede señalar que esta parte del motivo se basa en una interpretación errónea de dicho apartado. En efecto, sin que sea necesario examinar si, como sostiene Ryanair, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en cuanto al alcance de la carga de la prueba que, en su opinión, recayó en ella, se desprende —como acertadamente puso de manifiesto el Gobierno francés en su escrito de contestación— de la segunda frase de este apartado, que remite a los apartados 58 a 76 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General analizó la proporcionalidad de la medida controvertida en relación con la situación de todas las compañías aéreas con presencia en Dinamarca, que el Tribunal General se centró en la existencia de efectos restrictivos que se producirían no solo respecto de Ryanair, sino de todas las compañías aéreas que operan o desean operar en Dinamarca.
- 117 Por consiguiente, se ha de desestimar esta parte del motivo de casación por infundada.
- 118 Mediante las partes segunda y tercera del cuarto motivo de casación, que procede examinar conjuntamente, Ryanair reprocha básicamente al Tribunal General haber viciado la sentencia recurrida con errores de Derecho, por cuanto solo analizó el hecho de que la medida controvertida beneficiaba únicamente a SAS, con arreglo a los criterios del artículo 107 TFUE, en lugar de comprobar si dicha medida estaba justificada en atención a las razones contempladas en las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios o a la libertad de establecimiento. Pues bien, Ryanair considera que presentó al Tribunal General elementos de hecho y de Derecho que demostraban la vulneración de tales disposiciones.
- 119 A este respecto, como se ha recordado en el apartado 97 de la presente sentencia, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado. Así pues, una ayuda que, como tal o debido a alguna de sus modalidades, infringe disposiciones o vulnera principios generales del Derecho de la Unión no puede declararse compatible con el mercado interior.
- 120 No obstante, por una parte, como puso de manifiesto el Abogado General Pitruzzella, en esencia, en el punto 85 de sus conclusiones presentadas en el asunto Ryanair/Comisión (C-320/21 P, EU:C:2023:54), los efectos restrictivos que una medida de ayuda produciría sobre la libre prestación de servicios o sobre la libertad de establecimiento no constituyen sin embargo una restricción prohibida por el Tratado, por cuanto puede tratarse de un efecto inherente a la propia naturaleza de una ayuda de Estado, como su carácter selectivo.

- 121 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando las modalidades de una ayuda están tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda que no sea posible apreciarlas aisladamente, el efecto de estas sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda en su conjunto con el mercado interior debe apreciarse necesariamente mediante el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, EU:C:1977:51, apartado 14, y de 31 de enero de 2023, *Comisión/Braesch y otros*, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 97).
- 122 Pues bien, en el caso de autos, como se desprende del apartado 83 de la presente sentencia, la elección de SAS como beneficiaria de la medida controvertida forma parte del objeto de esta y, en cualquier caso, aunque hubiera que considerar tal elección una modalidad de dicha medida, Ryanair no niega que esa modalidad esté indisolublemente vinculada al citado objeto, que es compensar parcialmente a esa empresa por los perjuicios resultantes de la pandemia de COVID-19. De ello se infiere que el efecto resultante de la elección de SAS como beneficiaria de la medida controvertida en el mercado interior no puede ser analizado separadamente del de la compatibilidad de dicha medida de ayuda en su conjunto con el mercado interior mediante el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE.
- 123 De la anterior motivación y de lo que se ha indicado, en particular, en los apartados 95 y 96 de la presente sentencia, resulta que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en esencia, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, que, para demostrar que la medida controvertida constituía, por el hecho de que solo beneficiaba a SAS, un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, la recurrente debería haber demostrado, en el caso de autos, que esa medida producía efectos restrictivos que iban más allá de los inherentes a una ayuda estatal concedida de conformidad con lo exigido por el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).
- 124 Pues bien, la finalidad de la argumentación expuesta por Ryanair en apoyo de las partes segunda y tercera del cuarto motivo de casación consiste, en su conjunto, en criticar la elección de SAS como única beneficiaria de la medida controvertida y las consecuencias de esa elección, aun cuando tal elección es inherente al carácter selectivo de dicha medida.
- 125 Además, en cuanto a las pruebas que supuestamente presentó ante el Tribunal General, hay que declarar que Ryanair no ha formulado ninguna alegación que pueda demostrar que el Tribunal General hubiese desnaturalizado esas pruebas.
- 126 De lo anterior resulta que se ha de desestimar el cuarto motivo de casación.

### ***Quinto motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 127 Mediante su quinto motivo de casación, Ryanair alega que, al declarar, en los apartados 86 y 87 de la sentencia recurrida, que su cuarto motivo del recurso interpuesto en primera instancia, relativo a la negativa de la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal, se hallaba privado de su finalidad declarada y carecía de contenido autónomo, el Tribunal General incurrió en errores de Derecho y en desnaturalización manifiesta de los hechos.

- 128 En efecto, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General, Ryanair estima que este motivo tenía un contenido autónomo, distinto de los tres primeros motivos del recurso interpuesto en primera instancia, ya que, en su opinión, el criterio de control difiere en cuanto a la acreditación de las serias dificultades que deberían haber llevado a la incoación de un procedimiento de investigación formal, criterio que se puede cumplir aunque no se acredite que el examen de la Comisión adolece de error manifiesto de apreciación o de error de Derecho, alegaciones que serían de fundamento a esos tres primeros motivos.
- 129 Asimismo, sostiene que el cuarto motivo del recurso en primera instancia no se vio privado de su finalidad declarada, ya que la demostración de la existencia de un error manifiesto de apreciación por parte de la Comisión es totalmente distinta de la demostración de las serias dificultades que deberían haber llevado a la incoación de un procedimiento de investigación formal. Ryanair también aduce haber formulado alegaciones autónomas a tal efecto, que demostraban, en particular, que la Comisión carecía de datos de mercado relativos a la estructura del sector de la aviación y de información sobre la evaluación tanto del importe de los perjuicios causados por la crisis vinculada a la pandemia de COVID-19 como de la cuantía de la ayuda concedida a SAS. De ello se desprende, a su juicio, que había identificado ante el Tribunal General lagunas y carencias en la información de la Comisión que ponían de manifiesto serias dificultades y que constituían un «contenido autónomo» con respecto a los demás motivos.
- 130 La Comisión, el Reino de Dinamarca y la República Francesa sostienen que el quinto motivo de casación debe ser desestimado por infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 131 Cuando un demandante solicita la anulación de una decisión de la Comisión de no formular objeciones respecto a una ayuda de Estado, está aduciendo esencialmente que esa decisión ha sido adoptada sin que dicha institución iniciara el procedimiento de investigación formal, vulnerando, por este motivo, sus derechos de procedimiento. Para que se estime su demanda de anulación, el demandante puede invocar cualquier motivo que pueda demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión, en la fase previa de examen de la medida notificada, debería haber planteado dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. La formulación de este tipo de alegaciones no puede, sin embargo, transformar el objeto del recurso ni modificar sus requisitos de admisibilidad. Por el contrario, la existencia de dudas sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión debía incoar el procedimiento de investigación formal a que se refieren el artículo 108 TFUE, apartado 2, y el artículo 6, apartado 1, 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) (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 132 Corresponde al autor de esa demanda demostrar que existían dudas sobre dicha compatibilidad, de modo que la Comisión estaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal al que se refiere el artículo 108 TFUE, apartado 2. Tal prueba debe buscarse tanto en las circunstancias de la adopción de la mencionada decisión como en su contenido, a partir de un conjunto de indicios concordantes (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 40 y jurisprudencia citada).

- 133 En particular, el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión durante el procedimiento de examen previo constituye un indicio de que dicha institución se enfrentó a serias dificultades para apreciar la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior, lo que debería haberla llevado a incoar el procedimiento de investigación formal (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 134 A este respecto, en lo que atañe, en primer lugar, a la imputación basada en que el Tribunal General declaró, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, que el cuarto motivo del recurso en primera instancia carecía de contenido autónomo, procede señalar que es cierto, como alegó Ryanair en su recurso de casación, que si se hubiera demostrado la existencia de «serias dificultades», en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado anterior, la Decisión controvertida podría haber sido anulada por esta única razón, aun cuando no se hubiera probado que las apreciaciones realizadas por la Comisión sobre el fondo adolecían, por otro lado, de error de Derecho o de hecho (véase, por analogía, la sentencia de 2 de abril de 2009, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-431/07 P, EU:C:2009:223, apartado 66).
- 135 Además, la existencia de semejantes dificultades puede buscarse, en particular, en esas apreciaciones y, en principio, puede acreditarse mediante los motivos o alegaciones formulados por el demandante para impugnar el carácter fundado de la decisión de no formular objeciones, aun cuando el examen de dichos motivos o alegaciones no lleve a la conclusión de que las apreciaciones realizadas por la Comisión sobre el fondo adolecen de error de Derecho o de hecho (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2009, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-431/07 P, EU:C:2009:223, apartados 63 y 66 y jurisprudencia citada).
- 136 En el caso de autos, procede señalar que el cuarto motivo del recurso en primera instancia de Ryanair se basaba, en esencia, en el carácter incompleto e insuficiente del examen efectuado por la Comisión en el procedimiento previo de examen y en la distinta apreciación de la compatibilidad de la medida controvertida a la que llegó la Comisión al término de un procedimiento de investigación formal. Pues bien, de dicho recurso también se desprende que, en apoyo de ese motivo, la recurrente, básicamente, bien reprodujo de forma resumida alegaciones formuladas en el marco de los tres primeros motivos del citado recurso, relativos al carácter fundado de la Decisión controvertida, bien remitió directamente a tales alegaciones.
- 137 En estas circunstancias, el Tribunal General pudo considerar justificadamente, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, que el cuarto motivo del recurso en primera instancia «carec[ía] de contenido autónomo» con respecto a los tres primeros motivos de este, en el sentido de que, al haber examinado estos últimos motivos en cuanto al fondo, incluidas las alegaciones basadas en el carácter incompleto e insuficiente del examen efectuado por la Comisión, no estaba obligado a apreciar la procedencia del cuarto motivo de dicho recurso de manera separada, máxime cuando, como también señaló justificadamente el Tribunal General en ese apartado de la sentencia recurrida, Ryanair no había puesto de manifiesto, mediante este último motivo, ningún elemento concreto que pudiera demostrar la existencia de las eventuales «dificultades graves» encontradas por la Comisión para apreciar la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior.
- 138 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que no era necesario examinar la procedencia del cuarto motivo del recurso interpuesto en primera instancia, sin que, por otra parte, sea necesario

examinar si el Tribunal General declaró fundadamente, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que dicho motivo tenía carácter subsidiario y que se veía privado de su finalidad declarada.

- 139 Es preciso señalar que Ryanair tampoco ha formulado ninguna alegación que pueda demostrar que el Tribunal General desnaturalizó pruebas, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 55 de la presente sentencia, en su examen del cuarto motivo del recurso en primera instancia.
- 140 De lo anterior resulta que el quinto motivo de casación debe ser desestimado por infundado.

### ***Sexto motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 141 Mediante su sexto motivo de casación, Ryanair imputa al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho y en desnaturalización manifiesta de los hechos en la medida en que declaró erróneamente, en los apartados 89 a 101 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incumplido la obligación de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.
- 142 Según la recurrente, el razonamiento del Tribunal General da a entender que el contexto fáctico que condujo a la adopción de la Decisión controvertida, esto es, la aparición de la pandemia de COVID-19 y el impacto que esta situación pudo tener en la calidad de redacción de las decisiones de la Comisión, podría excusar el hecho de que falten algunos elementos cruciales en la motivación de la Decisión controvertida, a pesar de que la recurrente los habría necesitado para conocer el razonamiento concreto que subyacía a las conclusiones de la Comisión. En su opinión, esa interpretación laxa del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, privaría de todo sentido a la obligación de motivación.
- 143 La Comisión y la República Francesa sostienen que se debe desestimar el sexto motivo de casación por infundado. El Reino de Dinamarca considera que este motivo de casación es inadmisibles.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 144 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados, así como del interés que los destinatarios del acto u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, 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 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 198 y jurisprudencia citada).

- 145 En lo que respecta, más concretamente, como en el caso de autos, a una decisión de no formular objeciones respecto a una medida de ayuda con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que tal decisión, que se adopta en plazos breves, únicamente debe contener, como también observó justificadamente el Tribunal General en el apartado 94 de la sentencia recurrida, las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior y que procede considerar que incluso una motivación sucinta de dicha decisión cumple el requisito de motivación exigido en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, 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 de tal motivación ajeno al citado requisito (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 199 y jurisprudencia citada).
- 146 Procede examinar a la luz de tales requisitos, recordados acertadamente en los apartados 92 y 94 de la sentencia recurrida, si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar que la Decisión controvertida estaba suficientemente motivada en Derecho.
- 147 A este respecto, dado que Ryanair, por un lado, reprocha básicamente al Tribunal General haber suavizado los requisitos relativos a la obligación de motivación, habida cuenta del contexto de la pandemia de COVID-19 en el que se había adoptado la Decisión controvertida, es preciso señalar que nada indica que, refiriéndose, en los apartados 89 a 101 de la sentencia recurrida, a la crisis vinculada a dicha pandemia, el Tribunal General pretendiera justificar con esta circunstancia la falta de motivación de esa Decisión.
- 148 Por otro lado, por cuanto Ryanair pone de manifiesto determinados elementos concretos sobre los que la Comisión, incumpliendo la obligación de motivación que le incumbe, supuestamente no se pronunció o no apreció en la Decisión controvertida, como la conformidad de la medida controvertida con el principio de igualdad de trato, con la libertad de establecimiento y con la libre prestación de servicios, la ventaja competitiva concedida a SAS, el método de cálculo de los perjuicios y del importe de la ayuda, las razones concretas por las que SAS fue tratada en Dinamarca de manera distinta que las demás compañías aéreas que operan en dicho Estado miembro que habían sufrido perjuicios, procede señalar que, en los apartados 95 a 100 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, al examinar todos estos elementos, consideró que, o bien no eran pertinentes a efectos de la Decisión controvertida, o bien que en esa Decisión se hacía una referencia a ellos de modo suficiente en Derecho para que se comprendiera el razonamiento de la Comisión al respecto.
- 149 Pues bien, no parece que, con estas apreciaciones, el Tribunal General haya pasado por alto las exigencias de motivación de una decisión de la Comisión, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, de no formular objeciones, como las derivadas de la jurisprudencia recordada en los apartados 144 y 145 de la presente sentencia, ya que esta motivación permite, en el caso de autos, a Ryanair conocer las razones de dicha decisión y al juez de la Unión ejercer su control sobre ella, como se desprende asimismo de la sentencia recurrida.

- 150 Además, en la medida en que la alegación formulada en el sexto motivo de casación pretende en realidad demostrar que la Decisión controvertida fue adoptada sobre la base de una apreciación insuficiente o jurídicamente errónea de la Comisión, tal alegación, que guarda relación con el carácter fundado de dicha Decisión más que con la exigencia de motivación como requisito sustancial de forma, debe desestimarse a la luz de la jurisprudencia recordada en el apartado 145 de la presente sentencia.
- 151 De lo anterior se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno al declarar, en el apartado 101 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida estaba motivada de manera suficiente en Derecho.
- 152 Por último, es preciso indicar que Ryanair no ha formulado ninguna alegación que pueda demostrar que el Tribunal General desnaturalizara elementos de hecho, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 58 de la presente sentencia, al examinar el quinto motivo del recurso en primera instancia.
- 153 Por consiguiente, se ha de desestimar el sexto motivo de casación por infundado.
- 154 Al no haberse estimado ninguno de los motivos de casación formulados por la recurrente, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

### **Costas**

- 155 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea infundado, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas.
- 156 A tenor del artículo 138, apartado 1, del citado Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos de casación formulados por la recurrente y haber solicitado la Comisión y SAS su condena en costas, procede condenarla a cargar con todas las costas correspondientes al presente recurso de casación.
- 157 De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la República Francesa y el Reino de Dinamarca, partes coadyuvantes en el recurso en primera instancia que han participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Ryanair DAC cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea y las de SAS AB.**
- 3) La República Francesa y el Reino de Dinamarca cargarán con sus propias costas.**

Firmas