



# Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada)

de 20 de diciembre de 2023 \*

«Ayudas de Estado — Ayuda otorgada por Francia a Air France y a Air France-KLM en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Recapitalización — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior — Recurso de anulación — Legitimación — Afectación sustancial de la posición del demandante en el mercado — Admisibilidad — Determinación del beneficiario de la ayuda en el contexto de un grupo de sociedades»

En el asunto T-494/21,

**Ryanair DAC**, con domicilio social en Swords (Irlanda),

**Malta Air ltd.**, con domicilio social en Pietà (Malta),

representadas por los Sres. F.-C. Laprévote y E. Vahida, la Sra. V. Blanc y los Sres. S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis y D. Pérez de Lamo, abogados,

partes demandantes,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. L. Flynn y J. Carpi Badía y por la Sra. C. Georgieva, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. P.-L. Krüger y J. Möller, en calidad de agentes,

por

**República Francesa**, representada por la Sra. A.- L. Desjonquères y los Sres. P. Dodeller, T. Stéhelin, B. Fodda y T. Lechevallier, en calidad de agentes,

por

**Reino de los Países Bajos**, representado por las Sras. M. Bulterman y C. Schillemans y por el Sr. J. Langer, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. S. Corrijn, abogada,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

por

**Air France-KLM**, con domicilio social en París (Francia), representada por los Sres. J. Derenne y D. Vallindas, abogados,

y por

**Société Air France**, con domicilio social en Tremblay-en-France (Francia), representada por los Sres. Derenne y Vallindas,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. A. Kornezov (Ponente), G. de Baere y D. Petrлік y la Sra. S. Kingston, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 22 de mayo de 2023;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, las demandantes, Ryanair DAC y Malta Air Ltd., solicitan la anulación de la Decisión C(2021) 2488 final de la Comisión, de 5 de abril de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.59913 — Francia — COVID-19 — Recapitalización de Air France y de Air France-KLM (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

### Antecedentes del litigio

- 2 La Société Air France (en lo sucesivo, «Air France») y Air France-KLM (en lo sucesivo, «*holding* Air France-KLM») forman parte del grupo Air France-KLM. A la cabeza de dicho grupo se encuentra el *holding* Air France-KLM. Según la Decisión impugnada, este grupo integra, además, en particular, a Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (en lo sucesivo, «KLM»), a «Air France-KLM International Mobility (Suisse)», a «Blueteam V (France)», a «BigBlank (France)», a «Air France-KLM Finance (France)» y a «Transavia Company (France)».
- 3 Según la Decisión impugnada, la República Francesa y el Reino de los Países Bajos poseen respectivamente el 14,3 % y el 14 % del capital del *holding* Air France-KLM, y la República Francesa posee además el 21 % de los derechos de voto en esta última. Por su parte, el *holding* Air France-KLM posee el 100 % de las participaciones de Air France y, directa e indirectamente, el 93,48 % del capital social de KLM. Dicho *holding* posee además el 99,7 % de los derechos económicos, es decir, de los derechos a los dividendos, y el 49 % de los derechos de voto de KLM. El mismo *holding* posee el 100 % de las participaciones de las otras filiales enumeradas en el anterior apartado 2.

- 4 La Decisión impugnada se inscribe en el contexto de una serie de otras medidas de ayuda estatal cuya finalidad es apoyar al sector de la aviación y, más concretamente, a las sociedades que forman parte del grupo Air France-KLM.
- 5 En particular, el 4 de mayo de 2020, la Comisión Europea autorizó una ayuda individual otorgada por la República Francesa a Air France en forma, por una parte, de una garantía estatal del 90 % sobre un préstamo de un importe de 4 000 millones de euros concedido por un consorcio de bancos y, por otra parte, de un préstamo de accionista de un importe de 3 000 millones de euros como máximo (en lo sucesivo, «préstamo de accionista») mediante su Decisión C(2020) 2983 final, relativa a la ayuda estatal SA.57082 (2020/N) — Francia — COVID-19 — Marco Temporal 107 (3)(b) — Garantía y préstamo de accionista en favor de Air France, en su versión corregida por las Decisiones C(2020) 9384 final de la Comisión, de 17 de diciembre de 2020, y C(2021) 5701 final de la Comisión, de 26 de julio de 2021 (en lo sucesivo, «Decisión Air France»), la cual forma parte del expediente aportado al Tribunal General.
- 6 En la Decisión Air France, la Comisión consideró que los beneficiarios de la ayuda controvertida eran Air France y las filiales que controlaba. En cambio, ni el *holding* Air France-KLM ni sus otras filiales, incluidas KLM y las sociedades que esta última controlaba, fueron considerados beneficiarios de dicha ayuda.
- 7 El 13 de julio de 2020, la Comisión autorizó una ayuda individual otorgada por el Reino de los Países Bajos a KLM, consistente, por una parte, en una garantía estatal para un préstamo concedido a KLM por un consorcio de bancos y, por otra parte, en un préstamo de Estado, por un importe total de 3 400 millones de euros, mediante su Decisión C(2020) 4871 final, de 13 de julio de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal y préstamo de Estado en favor de KLM (en lo sucesivo, «Decisión KLM»).
- 8 El 31 de marzo de 2021, la República Francesa notificó a la Comisión, conforme al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y a la Comunicación de la Comisión de 19 de marzo de 2020, titulada «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19» (DO 2020, C 91 I, p. 1), en su versión modificada el 1 de febrero de 2021 (DO 2021, C 34, p. 6) (en lo sucesivo, «Marco Temporal»), una ayuda individual en forma de una recapitalización de Air France y del *holding* Air France-KLM, por un importe total de 4 000 millones de euros (en lo sucesivo, «medida en cuestión»). La medida en cuestión consiste, por una parte, en una participación de la República Francesa en un proyecto de aumento de capital por un importe máximo de 1 000 millones de euros (en lo sucesivo, «participación en el capital»), y, por otra parte, en la conversión del préstamo de accionista, que fue objeto de la Decisión Air France, en un instrumento híbrido (en lo sucesivo, «instrumento híbrido»).
- 9 El 5 de abril de 2021, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, en la que concluyó que la medida en cuestión constituía una ayuda estatal compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y del Marco Temporal.
- 10 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que los beneficiarios de la medida en cuestión eran, por una parte, Air France y sus filiales y, por otra, el *holding* Air France-KLM y las filiales que esta última controla (en lo sucesivo, «beneficiarios»), con excepción de KLM y de sus filiales.

- 11 Mediante la sentencia de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), el Tribunal General anuló la Decisión KLM por adolecer de falta de motivación respecto a la determinación del beneficiario de la medida de ayuda controvertida.

### **Pretensiones de las partes**

- 12 Las demandantes solicitan al Tribunal General que:
- Anule la Decisión impugnada.
  - Conde en costas a la Comisión.
- 13 La Comisión solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a las demandantes.
- 14 La República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, Air France y el *holding* Air France-KLM solicitan que se desestime el recurso por infundado y se condene en costas a las demandantes.
- 15 La República Francesa solicita al Tribunal General que declare la inadmisibilidad del recurso, en la medida en que las demandantes cuestionan el fundamento de la Decisión impugnada, y lo desestime en cuanto al fondo en todo lo demás.

### **Fundamentos de Derecho**

#### ***Sobre la admisibilidad***

- 16 Las demandantes alegan, en primer lugar, que son partes interesadas en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, y del artículo 1, letra h), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 TFUE (DO 2015, L 248, p. 9), y que, por tanto, tienen legitimación para defender sus derechos procesales. En segundo lugar, sostienen que su posición competitiva en el mercado se vio afectada sustancialmente por la medida en cuestión y que, por consiguiente, tienen legitimación para cuestionar el fundamento de la Decisión impugnada.
- 17 La Comisión, la República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, Air France y el *holding* Air France-KLM no cuestionan la admisibilidad del recurso.
- 18 En cambio, la República Francesa sostiene que las demandantes no tienen legitimación para cuestionar el fundamento de la Decisión impugnada.
- 19 En el caso de autos, consta que las demandantes son competidoras de Air France y no se cuestiona que, por tanto, deben considerarse «partes interesadas» en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589 que tienen legitimación para salvaguardar los derechos procesales que les confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2.

- 20 En cuanto a la legitimación de las demandantes para cuestionar el fundamento de la Decisión impugnada, procede recordar que la admisibilidad de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra un acto del que no es destinataria, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, está subordinada al requisito de que se le reconozca la legitimación activa, lo que ocurre en dos supuestos. Por una parte, esa persona puede interponer tal recurso a condición de que dicho acto la afecte directa e individualmente. Por otra parte, puede interponer un recurso contra un acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución si este la afecta directamente (sentencias de 17 de septiembre de 2015, *Mory y otros/Comisión*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, apartados 59 y 91, y de 13 de marzo de 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Comisión*, C-244/16 P, EU:C:2018:177, apartado 39).
- 21 Al no constituir la Decisión impugnada, que se dirigió a la República Francesa, un acto reglamentario a tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, dado que no es un acto de alcance general (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 56), corresponde al Tribunal General comprobar si las demandantes se ven afectadas directa e individualmente por esa Decisión, en el sentido de la citada disposición.
- 22 A este respecto, de reiterada jurisprudencia se desprende que los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión solo pueden alegar que se ven afectados individualmente si esta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; de 28 de enero de 1986, *Cofaz y otros/Comisión*, 169/84, EU:C:1986:42, apartado 22, y de 22 de noviembre de 2007, *Sniace/Comisión*, C-260/05 P, EU:C:2007:700, apartado 53).
- 23 Así, cuando una parte demandante cuestiona el fundamento de la decisión de apreciación de una ayuda adoptada con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, o al término del procedimiento formal de investigación, el mero hecho de que se le pueda atribuir la condición de «interesado» conforme al apartado 2 de este artículo no es suficiente para reconocer la admisibilidad del recurso. En tal caso, debe demostrar que goza de una situación particular en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 22. Esto sucede, en especial, cuando la posición de la parte demandante en el mercado se ve afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión de que se trate (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, *Deutsche Lufthansa/Comisión*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 24 A este respecto, la demostración, por la parte demandante, de una afectación sustancial de su posición en el mercado no implica pronunciarse de manera definitiva sobre las relaciones de competencia entre esa parte demandante y las empresas beneficiarias, sino que únicamente requiere que la referida parte demandante indique de modo oportuno las razones por las que la decisión de la Comisión puede lesionar sus intereses legítimos al afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, *Deutsche Lufthansa/Comisión*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 25 Así pues, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la afectación sustancial de la posición competitiva de la parte demandante en el mercado de referencia no resulta de un análisis en profundidad de las diferentes relaciones de competencia en dicho mercado que permita determinar con precisión el alcance de la afectación de su posición competitiva, sino, en

principio, de una constatación *prima facie* de que la concesión de la medida objeto de la decisión de la Comisión conduce a que dicha posición se vea sustancialmente afectada (sentencia de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 58).

- 26 De ello se deriva que ese requisito puede cumplirse si la parte demandante aporta elementos que permitan demostrar que la medida de que se trate puede afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 27 Por lo que respecta a los elementos admitidos por la jurisprudencia para demostrar tal afectación sustancial, procede recordar que la mera circunstancia de que un acto pueda influir en las relaciones de competencia existentes en el mercado de que se trate y de que la empresa afectada se encuentre en una relación de competencia con el beneficiario de ese acto no basta para poder considerar que dicho acto afecta individualmente a esa empresa. Por consiguiente, ninguna empresa puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 28 La prueba de que la posición de un competidor en el mercado se ha visto sustancialmente afectada no puede limitarse a la existencia de determinados elementos que indiquen un empeoramiento de los resultados comerciales o financieros de la parte demandante, como un fuerte descenso del volumen de negocios, pérdidas económicas considerables o incluso una disminución notable de la cuota de mercado a raíz de la concesión de la ayuda de que se trate. La concesión de una ayuda de Estado también puede afectar a la situación de un operador frente a sus competidores de otras formas, en particular dando lugar a un lucro cesante o a una evolución menos favorable que la que habría tenido lugar de no haberse concedido tal ayuda (sentencia de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 61).
- 29 Además, la jurisprudencia no exige que la parte demandante aporte elementos sobre el tamaño o el ámbito geográfico de los mercados de que se trate, ni sobre sus cuotas de mercado o las del beneficiario de la medida en cuestión o de eventuales competidores de estos (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 65).
- 30 A la luz de estos principios, debe examinarse si las demandantes han aportado elementos que permitan demostrar que la medida en cuestión puede afectar sustancialmente a su posición en el mercado de que se trata.
- 31 A este respecto, en primer lugar, las demandantes alegan que, antes de la pandemia de COVID-19, operaban 211 líneas aéreas a partir de o con destino a Francia. En particular, arguyen que Ryanair competía directamente con Air France y sus filiales en 45 líneas aéreas en 2019 y en 47 líneas aéreas en 2021 a partir de o con destino a Francia, las cuales revisten importancia económica por enlazar grandes ciudades en Europa y fuera de ella y normalmente eran operadas por un número muy reducido de otras compañías aéreas. Añaden que Ryanair transportó más de un millón de pasajeros en dichas líneas en 2019 y un total de 127 305 pasajeros en estas desde el mes de enero hasta el mes de agosto de 2021.
- 32 La República Francesa contesta, en esencia, que Ryanair no es la competidora más estrecha y directa de Air France. Además, cuestiona el hecho de que las demandantes estén «en competencia directa» con Air France, debido a que las líneas aéreas operadas por esta última a partir de y con

destino a los aeropuertos de Roissy-Charles-de-Gaulle (en lo sucesivo, «aeropuerto CDG») y de Paris-Orly (en lo sucesivo, «aeropuerto ORY») y las operadas por Ryanair a partir de y con destino al aeropuerto de Beauvais-Tillé (en lo sucesivo, «aeropuerto BVA») no son sustituibles y no son, por tanto, pertinentes para apreciar la relación de competencia entre las demandantes y Air France. En lo que atañe a las demás líneas aéreas invocadas por las demandantes, alega que, en estas, Ryanair no es la única competidora de Air France.

- 33 A este respecto, procede recordar que no es necesario, en la fase de examen de la admisibilidad del recurso, pronunciarse de manera definitiva sobre la definición del mercado de los productos o servicios en cuestión ni sobre las relaciones de competencia entre las demandantes y el beneficiario. Basta, en principio, con que las demandantes demuestren que, *prima facie*, la concesión de la medida de que se trate lleva a que su posición competitiva en el mercado se vea sustancialmente afectada (véase la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 24 y 25).
- 34 En cuanto a la cuestión de si las líneas aéreas operadas procedentes de y con destino a los aeropuertos CDG y ORY, por una parte, y procedentes de y con destino al aeropuerto BVA, por otra, son sustituibles, de la jurisprudencia se desprende que, a tal efecto, el Tribunal General puede tener en cuenta varios factores, como la distancia y el tiempo de viaje según el criterio de referencia de 100 km o una hora de viaje, el punto de vista de los competidores, el de los aeropuertos de que se trata y el de las autoridades de aviación civil de los Estados miembros, la estimación por parte de los pasajeros de vuelos de ocio en una ruta, el concepto de «sistema aeroportuario» en el sentido del anexo II del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO 1992, L 240, p. 8), las prácticas comerciales y la existencia o no de servicios de transporte entre los aeropuertos y determinadas ciudades (sentencia de 6 de julio de 2010, Ryanair/Comisión, T-342/07, EU:T:2010:280, apartados 103 y siguientes).
- 35 Ciertamente, en la nota 100 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó, «en aras de la exhaustividad», que los aeropuertos CDG y ORY no eran sustituibles con el aeropuerto BVA. No obstante, dicha institución no motivó esta conclusión y no examinó, ni mencionó siquiera, ninguno de los criterios pertinentes enumerados en la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 34.
- 36 En la vista, la Comisión indicó que, a la luz de estos criterios, las líneas aéreas operadas por Ryanair a partir de o con destino al aeropuerto BVA podían, a efectos de la admisibilidad del presente recurso, considerarse *prima facie* sustituibles con las operadas por Air France a partir de o con destino a los aeropuertos CDG y ORY.
- 37 Esta posición se refleja en la práctica decisoria de la Comisión, la cual, sin vincular al juez de la Unión Europea, podría constituir no obstante un elemento útil en el marco de una apreciación *prima facie* de si la concesión de la medida en cuestión puede afectar a la posición competitiva de las demandantes en el mercado. Así, en los considerandos 266 a 279 de su Decisión C(2013) 1106 final, de 27 de febrero de 2013, por la que se declara una concentración incompatible con el mercado interior y el Acuerdo EEE (asunto COMP/M.6663 — Ryanair/Aer Lingus III), la Comisión estimó que el criterio de 100 km o una hora de viaje se cumplía, puesto que la distancia y el tiempo de viaje en coche al centro de París desde los aeropuertos CDG, ORY y BVA eran respectivamente de 23 km (31 min), 20 km (30 min) y 80 km (60 min). Sobre esta base, concluyó que el aeropuerto ORY era sustituible con los aeropuertos CDG y BVA respecto a los vuelos a partir de y con destino a Dublín (Irlanda).

- 38 En estas circunstancias, y a falta de elementos concretos en sentido contrario en los autos obrantes en poder del Tribunal General, debe considerarse que las líneas aéreas operadas por Ryanair a partir de y con destino al aeropuerto BVA, a las que se refieren las demandantes para demostrar su legitimación, pueden considerarse *prima facie* sustituibles con las operadas por Air France a partir de y con destino a los aeropuertos CDG y ORY. Así pues, procede tener en cuenta, a efectos del examen de la legitimación de Ryanair, todas las líneas aéreas invocadas por las demandantes, precisándose que la República Francesa no cuestiona la sustituibilidad de las otras líneas aéreas operadas respectivamente por Ryanair y por Air France a partir de y con destino a otros aeropuertos situados en Francia.
- 39 Por lo tanto, debe considerarse que Ryanair competía con Air France y sus filiales en un número significativo de líneas aéreas a partir de y con destino a Francia, a saber, entre 45 y 47 en el período comprendido entre 2019 y 2021. Además, de los autos que obran en poder del Tribunal General, y en particular del anexo A.3.6 de la demanda, cuyo valor probatorio no es cuestionado ni por la Comisión ni por las partes coadyuvantes, se desprende que el número de plazas ofrecidas por Ryanair en esas líneas era a menudo comparable, e incluso superaba en algunos casos el ofrecido por Air France y sus filiales. Así pues, la competencia entre ellas era, en términos de plazas ofrecidas, igualmente significativa.
- 40 En segundo lugar, las demandantes alegan que tenían previsto una expansión comercial en el mercado francés, como muestra a su juicio el hecho de que habían lanzado 67 nuevas líneas aéreas a partir de o con destino a Francia en 2019. La Comisión y las partes coadyuvantes no niegan esta circunstancia. Por otro lado, las demandantes añaden que habían pedido 210 aeronaves Boeing 737 Max que se unieron a su flota en junio de 2021 y que les permitieron continuar con sus planes de expansión.
- 41 En tercer lugar, se desprende en particular de los apartados 14 a 18 de la Decisión impugnada que la finalidad de la medida en cuestión era evitar el riesgo de insolvencia del *holding* Air France-KLM y de Air France. Además, según un informe de la Fondation pour l'innovation politique (Fundación para la Innovación Política), aportado por las demandantes, titulado «Before COVID-19 air transportation in Europe: an already fragile sector» (El transporte aéreo en Europa antes de la pandemia de COVID-19: un sector ya frágil), fechado en mayo de 2020 y cuyo contenido no es cuestionado por las partes, «[era] probable que Ryanair [saliera] de la crisis de COVID-19 sin demasiados perjuicios y [dispusiera] incluso de suficientes recursos financieros, en particular gracias al endeudamiento y a la compra de sociedades en quiebra, para participar en la probable reestructuración del transporte aéreo en Europa». De ello se deduce que Ryanair se encontraba en una posición relativamente fuerte respecto a las compañías aéreas tradicionales como Air France, la cual afrontaba un riesgo de insolvencia, e incluso de salida del mercado.
- 42 En cuarto lugar, de los autos se desprende que, en 2019, el director general del *holding* Air France-KLM anunció un plan de acción para intensificar la competencia con las compañías aéreas «de bajo coste», como Ryanair, a través de la filial de bajo coste «Transavia France».
- 43 Los elementos señalados en los anteriores apartados 38 a 42, apreciados conjuntamente, permiten considerar que las demandantes han demostrado que la concesión de la medida en cuestión podía reforzar la posición competitiva de Air France en detrimento de Ryanair y llevar *prima facie* a que la posición competitiva de Ryanair en el mercado se viera sustancialmente afectada, dando lugar en particular a un lucro cesante o a una evolución menos favorable que la que habría tenido lugar de no haberse concedido tal medida (véase la jurisprudencia citada en el anterior apartado 28).



- 44 Esta conclusión no se pone en entredicho por la objeción de la República Francesa según la cual Ryanair no es la principal competidora de Air France en el mercado francés.
- 45 En efecto, la jurisprudencia no exige que la parte demandante sea la principal competidora del beneficiario de una medida de ayuda para que su posición competitiva pueda considerarse sustancialmente afectada por esta.
- 46 Tampoco puede prosperar la objeción de la República Francesa según la cual las demandantes no han demostrado que la Decisión impugnada las afecte en razón de una situación de hecho que las distinga de todas las demás competidoras de Air France.
- 47 En efecto, el requisito de la afectación sustancial de la posición competitiva de la parte demandante es un elemento propio de esta, que debe evaluarse solamente en relación con su posición en el mercado antes de que se concediera la medida en cuestión o en ausencia de esta. Así pues, no se trata de comparar la situación de todos los competidores presentes en el mercado de que se trate (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto *Deutsche Lufthansa/Comisión*, C-453/19 P, EU:C:2020:862, punto 58). Por otro lado, tal como se ha recordado en el anterior apartado 29, el Tribunal de Justicia ha precisado que no era necesario que la parte demandante aportase elementos sobre sus cuotas de mercado o las del beneficiario o de eventuales competidores en ese mercado. De lo anterior se infiere que, para demostrar una afectación sustancial en su posición competitiva, no puede exigirse a la parte demandante que acredite con pruebas cuál es la situación competitiva de todos sus competidores y que se distinga de ella.
- 48 Por añadidura, ha de señalarse que la jurisprudencia citada en el anterior apartado 22 prevé dos criterios diferentes para demostrar que los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión se ven individualmente afectados por esta, a saber, que la decisión impugnada les ataña en razón de «determinadas cualidades que les son propias» o de «una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona». Por tanto, esta jurisprudencia no exige a una parte demandante que demuestre, en todos los casos, que su situación fáctica se distingue de la de cualquier otra persona. En efecto, basta con que la decisión impugnada afecte a la parte demandante en razón de determinadas cualidades que le son propias.
- 49 Así sucede en este caso. En efecto, todos los elementos mencionados en los anteriores apartados 38 a 42 tienden a acreditar, de manera suficientemente plausible, que la posición de Ryanair en los mercados de que se trata se caracterizaba por determinadas cualidades que le son propias, a saber, el hecho de que Ryanair compite directamente con Air France en un gran número de líneas aéreas, en las que, además, explota un número de plazas importante, de que había iniciado una expansión comercial en el mercado francés lanzando un gran número de nuevas líneas aéreas antes de la aparición de la pandemia de COVID-19, de que Air France tenía previsto intensificar la competencia en el segmento del mercado denominado «de bajo coste», en el que Ryanair es activa, a través de su compañía aérea «Transavia France», y de que, sin la medida en cuestión, existía el riesgo de que Air France deviniera insolvente o cuando menos significativamente debilitada, mientras que la situación financiera de Ryanair parecía ser relativamente fuerte en relación con la de la beneficiaria, colocándola así en una posición que podía permitirle, sin ayuda, ganar cuotas de mercado en detrimento de Air France.
- 50 En atención a todo lo que precede, ha de concluirse que las demandantes han demostrado de modo suficiente en Derecho que la medida en cuestión podía afectar sustancialmente a la posición competitiva de Ryanair en el mercado de que se trata.

- 51 Procede constatar que Ryanair también se ve directamente afectada por la Decisión impugnada, puesto que la voluntad de la República Francesa de abonar una ayuda al *holding* Air France-KLM y a Air France no ofrece ninguna duda y tal abono puede colocar a Ryanair en una situación competitiva desfavorable y afectar así a su derecho a no verse sometida a una competencia falseada por esa ayuda (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 52 Por consiguiente, Ryanair puede cuestionar el fundamento de la Decisión impugnada.
- 53 Por lo que respecta a la legitimación de Malta Air, se ha declarado que, cuando uno de los demandantes está legitimado y se trata de un solo recurso, no procede examinar la legitimación de los demás demandantes [véase la sentencia de 12 de diciembre de 2014, Crown Equipment (Suzhou) y Crown Gabelstapler/Consejo, T-643/11, EU:T:2014:1076, apartado 33 (no publicado) y jurisprudencia citada].

### ***Sobre el fondo***

- 54 En apoyo del recurso, las demandantes invocan siete motivos, relativos, en esencia, el primero, a la exclusión de KLM del perímetro de los beneficiarios de la medida en cuestión, el segundo, a una aplicación errónea del Marco Temporal, el tercero, a una aplicación errónea del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), el cuarto, a la vulneración de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento, el quinto, a la violación de los derechos procesales de las demandantes, el sexto, al incumplimiento de la obligación de motivación y, el séptimo, a la infracción del artículo 342 TFUE y del Reglamento n.º 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 1958, 17, p. 385; EE 01/01, p. 8).

### *Sobre el primer motivo, relativo a la exclusión de KLM del perímetro de los beneficiarios de la medida en cuestión*

- 55 Las demandantes sostienen que la definición del beneficiario de la medida en cuestión en la Decisión impugnada no es clara, carece de coherencia y no está suficientemente motivada por no corresponder esa definición a ninguna realidad jurídica, económica o contable. Invocan varios elementos para demostrar que KLM también podía considerarse beneficiaria de la medida en cuestión. Exponen, en esencia, los vínculos de capital, orgánicos, funcionales y económicos entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM, el contexto en el que se inscribe la medida en cuestión, el marco contractual sobre cuya base se concedió esta medida y los compromisos asumidos por la República Francesa.
- 56 La Comisión rebate las alegaciones de las demandantes. Afirma haber tenido en cuenta todos los factores pertinentes establecidos en la jurisprudencia para determinar si entidades jurídicamente autónomas constituyen una unidad económica y haber concluido correctamente que KLM y sus filiales no eran beneficiarias de la medida en cuestión. Para llegar a esta conclusión, indica haber tenido en cuenta el marco contractual establecido con el objetivo de dirigir los efectos financieros y económicos derivados de la medida en cuestión hacia Air France, así como los compromisos asumidos por la República Francesa, los cuales garantizaban que dicha medida no fuera transferida a KLM.

- 57 La República Francesa, el Reino de los Países Bajos, Air France y el *holding* Air France-KLM hacen suyas las observaciones de la Comisión.
- 58 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que los beneficiarios de la medida en cuestión eran, por una parte, Air France y sus filiales y, por otra, el *holding* Air France-KLM y las filiales que controla, con excepción de KLM y de sus filiales. Así, dicha institución consideró beneficiarios de esa medida al *holding* Air France-KLM y a todas sus filiales, mencionadas en el anterior apartado 2, a saber, Air France, «Air France-KLM International Mobility (Suisse)», «Blueteam V (France)», «BigBlank (France)», «Air France-KLM Finance (France)» y «Transavia Company (France)», con excepción de KLM y de las filiales de esta última.
- 59 El presente motivo suscita así, en esencia, la cuestión de la determinación del beneficiario de una medida de ayuda en el contexto de un grupo de sociedades.
- 60 A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que puede considerarse que varias entidades jurídicas distintas forman una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas de Estado. En efecto, en este ámbito, la cuestión de si existe una unidad económica entre varias entidades jurídicamente distintas se plantea en particular cuando se trata de identificar al beneficiario de una ayuda [véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, EU:C:1984:345, apartados 11 y 12, y de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, apartado 46 y jurisprudencia citada].
- 61 Entre los elementos tenidos en cuenta por la jurisprudencia para determinar la presencia o la ausencia de una unidad económica en el ámbito de las ayudas de Estado figuran en particular la participación de la empresa de que se trate en un grupo de sociedades cuyo control es ejercido directa o indirectamente por una de ellas, el mantenimiento de actividades económicas idénticas o paralelas y la falta de autonomía económica de las sociedades de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2004, Pollmeier Malchow/Comisión, T-137/02, EU:T:2004:304, apartados 68 a 70); la formación de un grupo único controlado por una entidad, a pesar de la constitución de nuevas sociedades que posean cada una personalidad jurídica distinta (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, EU:C:1984:345, apartado 11); la posibilidad de que una entidad que posea participaciones de control en otra sociedad ejerza, más allá de la simple colocación de capitales por parte de un inversor, funciones de control, promoción y financiación respecto de esta sociedad y la existencia de vínculos orgánicos, funcionales y económicos entre ellas [véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 2010, AceaElectrabel Produzione/Comisión, C-480/09 P, EU:C:2010:787, apartado 51, y de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, apartado 47], y la existencia de cláusulas contractuales pertinentes (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, AceaElectrabel Produzione/Comisión, C-480/09 P, EU:C:2010:787, apartado 57).
- 62 Además, el tipo de medida de ayuda concedida, los eventuales compromisos asumidos por el Estado miembro de que se trate y el contexto en el que se inscribe esa medida pueden, según el caso, constituir también elementos pertinentes para determinar la presencia o la ausencia de una unidad económica en el ámbito de las ayudas de Estado.
- 63 Asimismo, la Comisión perfiló su interpretación del concepto de «empresa» en su Comunicación relativa al concepto de «ayuda estatal» conforme a lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 1 (DO 2016, C 262, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación relativa al concepto de “ayuda

- estatal”»). Aunque dicha Comunicación no puede vincular al Tribunal General, sí puede constituir una fuente de inspiración útil [véase la sentencia de 6 de abril de 2022, Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) y otros/Comisión, T-508/19, EU:T:2022:217, apartado 93 y jurisprudencia citada].
- 64 La Comisión reconoció, en el apartado 11 de la Comunicación relativa al concepto de «ayuda estatal», que puede considerarse que varias entidades jurídicas distintas forman una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. A tal efecto, según dicho apartado, debe tomarse en consideración la existencia de participaciones de control de una de las entidades en otra y la existencia de otros vínculos funcionales, económicos y orgánicos entre ellas.
- 65 En este contexto, se ha declarado que la Comisión disponía de una amplia facultad de apreciación para determinar si sociedades que forman parte de un grupo debían considerarse una unidad económica o unidades jurídica y financieramente autónomas a efectos de la aplicación del régimen de ayudas estatales. Esta facultad de apreciación de la Comisión implica la consideración y apreciación de hechos y circunstancias económicas complejas. Al no poder el juez de la Unión sustituir la apreciación de los hechos, en particular de orden económico, del autor de la decisión por la suya propia, el control del Tribunal General debe limitarse, a este respecto, a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento y de motivación, de la exactitud material de los hechos y de la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2009, AceaElectrabel/Comisión, T-303/05, no publicada, EU:T:2009:312, apartados 101 y 102 y jurisprudencia citada).
- 66 Sin embargo, el juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen la totalidad de los datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sustentar las conclusiones que se deducen de los mismos (sentencia de 20 de septiembre de 2018, España/Comisión, C-114/17 P, EU:C:2018:753, apartado 104).
- 67 Incumbe, además, a la Comisión examinar con especial rigor los vínculos entre las sociedades que pertenecen a un mismo grupo, cuando exista un temor fundado respecto a los efectos de una acumulación de ayudas de Estado en el seno del mismo grupo sobre la competencia [véase la sentencia de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, apartado 48 y jurisprudencia citada].
- 68 Por otro lado, ha de señalarse que existe un vínculo cronológico y estructural entre la medida objeto de la Decisión Air France y la medida en cuestión. En efecto, la perspectiva de una conversión en fondos propios del préstamo de accionista, objeto de la Decisión Air France, ya estaba prevista al adoptarse esta última, tal como resulta explícitamente del apartado 11 de esta. Así, algunos meses más tarde, dicho préstamo autorizado por esta Decisión fue, en efecto, convertido, por el mismo importe, en un instrumento híbrido, que es objeto por su parte de la Decisión impugnada. En el apartado 3 de esta última, la Comisión reconoció, en efecto, que la medida en cuestión «seguía» a la medida de ayuda autorizada en la Decisión Air France.
- 69 En estas circunstancias particulares, la Decisión Air France constituía un componente del contexto que debe tenerse en cuenta a la hora de examinar la medida en cuestión [véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, apartado 42].

- 70 Habida cuenta de los criterios deducidos en la citada jurisprudencia y de las alegaciones de las partes, procede examinar consecutivamente los vínculos de capital, orgánicos, funcionales y económicos entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM y sus filiales respectivas, los contratos sobre cuya base se concedió la medida en cuestión y el tipo de medida de ayuda concedida, así como el contexto en el que se inscribe.
- *Sobre los vínculos de capital y orgánicos entre el holding Air France-KLM, Air France y KLM*
- 71 En primer lugar, respecto a los vínculos de capital en el seno del grupo Air France-KLM, debe señalarse, tal como se ha recordado en los anteriores apartados 2 y 3, que Air France es poseída al 100 % por el *holding* Air France-KLM y que este posee el 93,48 % del capital social, el 99,7 % de los derechos económicos y el 49 % de los derechos de voto en KLM. Las otras filiales del *holding* Air France-KLM mencionadas en el anterior apartado 2 también son poseídas al 100 % por esta última.
- 72 De lo anterior se infiere que el *holding* Air France-KLM posee «derechos de control» tanto en Air France como en KLM. Por otro lado, este hecho se indica expresamente en el apartado 29 de la Decisión Air France, en el que la Comisión precisó, sobre la base de los mismos vínculos de capital señalados en el anterior apartado 71, que, si bien Air France y KLM eran entidades jurídicas distintas, cada una con su propia estructura accionarial, el *holding* Air France-KLM poseía «derechos de control» tanto en Air France como en KLM.
- 73 Aunque este hecho constituye un primer elemento pertinente para el examen de la existencia de una unidad económica entre esas entidades, la jurisprudencia en materia de ayudas estatales exige comprobar, además, si la sociedad matriz ejerce efectivamente un control interviniendo directa o indirectamente en la gestión de sus filiales y participa así en la actividad económica desarrollada por la empresa controlada (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, *AceaElectrabel Produzione/Comisión*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 74 En efecto, a falta de tal análisis, la simple escisión de una empresa en dos entidades distintas, la primera encargada de desarrollar directamente la actividad económica en cuestión y la segunda de controlar a la primera interviniendo en su gestión, bastaría para privar de su efecto útil a las normas del Derecho de la Unión sobre ayudas de Estado. Dicha operación permitiría a la segunda entidad disfrutar de subvenciones u otras ventajas otorgadas por el Estado o con cargo a los recursos públicos y utilizarlas total o parcialmente en beneficio de la primera, para favorecer también a la unidad económica formada por ambas entidades (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2010, *AceaElectrabel Produzione/Comisión*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 75 En el caso de autos, de los apartados 27 y 91 de la Decisión Air France se desprende que el *holding* Air France-KLM posee un poder de control sobre Air France y sobre KLM gracias a los derechos de veto de que dispone, por una parte, sobre los planes de negocios y los presupuestos de estas últimas y, por otra, sobre la remuneración, el nombramiento y la revocación de los directivos de estas, incluidos el nombramiento y la revocación de sus miembros del Consejo de Administración. Así, dicho *holding* debe aprobar las decisiones relativas en particular a las opciones estratégicas, el presupuesto y el plan de inversiones del «grupo Air France-KLM, incluida KLM», antes de adoptarse o ejecutarse.

- 76 Del apartado 91 de la Decisión Air France se desprende asimismo que el *holding* Air France-KLM dispone de un derecho de aprobación en lo referente a las operaciones de financiación de sus filiales que excedan de 150 millones de euros.
- 77 En segundo lugar, en lo que respecta a los vínculos orgánicos entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM, las demandantes hacen referencia en particular al documento de registro universal 2019 de dicho *holding* presentado ante la Autorité des marchés financiers (AMF) (Autoridad de Mercados Financieros, Francia) con arreglo al Reglamento (UE) 2017/1129 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado y por el que se deroga la Directiva 2003/71/CE (DO 2017, L 168, p. 12) (en lo sucesivo, «documento de registro universal 2019»), que fue debatido en la vista. Conforme a los artículos 9 y 21 del Reglamento 2017/1129, el documento de registro universal es un documento puesto a disposición del público en el que se describen la organización, el tipo de negocio, la situación financiera, los resultados y las perspectivas, la gobernanza y la estructura accionarial del emisor en cuestión.
- 78 Del documento de registro universal 2019 se desprende que existen, a nivel del grupo Air France-KLM, varios órganos mixtos, compuestos por representantes de alto nivel del *holding* Air France-KLM, de Air France y de KLM, encargados de controlar y coordinar determinadas decisiones importantes que han de adoptarse en el seno de dicho grupo.
- 79 Por ejemplo, en el grupo Air France-KLM, todas las inversiones superiores a 5 millones de euros, al igual que las operaciones sobre la flota y las operaciones de participación y de cesión, están sujetas a la aprobación de un «Comité ejecutivo Grupo», compuesto en particular por los directores generales del *holding* Air France-KLM, de Air France y de KLM, como por otro lado confirmó dicho *holding* en la vista.
- 80 Además, según ese documento de registro universal 2019, si bien la gestión de las inversiones se realiza a nivel de cada sociedad del grupo Air France-KLM, el proceso de toma de decisiones es coordinado por un «Group Investment Committee (GIC)», compuesto por el director general adjunto «Économie et Finances» del *holding* Air France-KLM, por el director general adjunto «Économie et Finances» de Air France y por el «Chief Financial Officer» de KLM.
- 81 Asimismo, del documento de registro universal 2019 se desprende que la gestión de los riesgos de mercado en el grupo Air France-KLM es pilotada por un «Risk Management Committee», compuesto igualmente por altos directivos del *holding* Air France-KLM, de Air France y de KLM, el cual decide y supervisa los riesgos financieros de dicho grupo y determina las coberturas necesarias que han de establecerse.
- 82 De ello se desprende también que las decisiones adoptadas por estos órganos mixtos a nivel del grupo Air France-KLM se ejecutan a continuación por cada entidad del grupo.
- 83 De lo anterior se infiere que los vínculos de capital y orgánicos en el grupo Air France-KLM tienden a demostrar que el *holding* Air France-KLM ejerce efectivamente un control interviniendo directa o indirectamente en la gestión de Air France y de KLM y participa así en la actividad económica que realizan. De ello resulta igualmente que existen, a nivel de dicho grupo, un procedimiento de toma de decisiones centralizado y una cierta coordinación, que llevan a cabo órganos mixtos que agrupan a representantes de alto nivel del *holding* Air France-KLM, de Air France y de KLM, al menos en lo referente a la adopción de determinadas decisiones importantes.

84 Los vínculos de capital y orgánicos en el grupo Air France-KLM son así, como alegan las demandantes, un primer elemento tendente a demostrar que las entidades jurídicas distintas en el seno de dicho grupo forman una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.

– *Sobre los vínculos funcionales entre el holding Air France-KLM, Air France y KLM*

85 En primer lugar, la Comisión señaló en el apartado 37 de la Decisión impugnada que el *holding* Air France-KLM no era activo en el mercado del transporte aéreo, sino que coordinaba las actividades de sus filiales y les prestaba servicios financieros. Además, dicha institución indicó que ese *holding* empleaba a sus propios trabajadores y «se apoyaba» en empleados que Air France y KLM destinaba a él. Por otro lado, tal como se ha recordado en el anterior apartado 75, el *holding* Air France-KLM disponía de derechos de veto en cuanto a la remuneración, el nombramiento y la revocación de los directivos de KLM y de Air France. De lo anterior se deduce que existe una cierta integración entre los empleados de ese *holding* y de sus filiales y que el mismo *holding* está implicado en las decisiones más importantes relativas a los directivos de sus filiales.

86 En segundo lugar, la Comisión constató que Air France y el *holding* Air France-KLM tenían «relaciones comerciales y financieras con la otra filial estratégica del *holding*, KLM», y que existía un «cierto grado de integración» entre dicho *holding*, Air France y KLM con respecto, en concreto, al «reparto de costes, la alineación estratégica y el acceso a la financiación» [véase, en particular, el apartado 113, letra c), de la Decisión impugnada].

87 En el apartado 38 de la Decisión Air France, la Comisión constató que Air France y KLM, bajo la supervisión del *holding* Air France-KLM, se coordinaban en el «ámbito de las ventas y de gestión de los precios y de los ingresos sobre la base de la estrategia determinada a nivel del *holding* [Air France-KLM]», con la ayuda de los empleados de Air France y de KLM destinados al *holding* Air France-KLM con ese fin.

88 De ello resulta que, si bien es cierto que el *holding* Air France-KLM no presta él mismo servicios de transporte aéreo, no lo es menos que desempeña un papel estratégico en la prestación de tales servicios, en particular en el ámbito de las ventas y de la gestión de los precios y de los ingresos, y que, además, está implicado en la toma de decisiones relativas a las operaciones sobre la flota (véase el anterior apartado 79), lo que confirma la existencia de un grado de integración entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM.

89 La existencia de una cierta coordinación funcional en el seno del grupo Air France-KLM queda ilustrada, además, por el ejemplo de «Transavia», invocado por las demandantes. Tal como se desprende de las respuestas de la Comisión a las preguntas formuladas en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, en el seno de dicho grupo existen varias sociedades con el nombre «Transavia», de las que algunas son activas en el mercado de los servicios de transporte aéreo de pasajeros. Se trata de Transavia France SAS y de Transavia Airlines CV, denominadas respectivamente «Transavia France» y «Transavia Netherlands» en la Decisión impugnada. «Transavia France» y «Transavia Netherlands» son filiales de Air France y de KLM, respectivamente. La Comisión indicó a este respecto que, aunque estas dos sociedades disponen de sus propias licencias, certificados, derechos de tráfico, franjas horarias, activos, personal y dirección, se presentan en el mercado bajo la misma marca Transavia y comparten el mismo sitio de Internet, extremo que confirmó el *holding* Air France-KLM en la vista.

- 90 Por otro lado, la Comisión no cuestiona el hecho señalado en un artículo de 12 de julio de 2021, presentado por las demandantes, de que el «grupo Air France-KLM» había iniciado negociaciones con Boeing Co. y Airbus SE a fin de realizar un pedido de aeronaves para «Transavia France, Transavia Netherlands y KLM». Además, tal como se ha señalado en el anterior apartado 58, «Transavia Company (France)» formaba parte, según la Decisión impugnada, de los beneficiarios de la medida en cuestión. Según las respuestas de la Comisión a las preguntas formuladas en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, la actividad económica de esta sociedad consistía en el *leasing* de dos aeronaves, las cuales se subarrendaban después a Transavia Netherlands, sin considerarse a esta última, sin embargo, beneficiaria de dicha medida. Así pues, estos ejemplos atestiguan una cierta integración y cooperación funcional y comercial entre dos filiales de Air France y de KLM.
- 91 En tercer lugar, el *holding* Air France-KLM asume también funciones financieras para las necesidades de sus filiales. En efecto, del apartado 20, letra c), de la Decisión impugnada se desprende que una de las fuentes de financiación de los beneficiarios antes de la pandemia de COVID-19 comprendía una financiación a medio y largo plazo no garantizada, obtenida en los mercados financieros «principalmente a nivel del *holding* Air France-KLM», por ejemplo en forma de títulos de renta fija públicos o privados o de fondos propios.
- 92 Asimismo, tal como se ha señalado en el anterior apartado 86, en el apartado 113, letra c), de la Decisión impugnada, la Comisión precisó que existía una cierta integración entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM en lo que respecta al «acceso a la financiación». Ha de añadirse, al igual que las demandantes y como se desprende de los anteriores apartados 79 a 81, que el *holding* Air France-KLM está implicado en la coordinación y aprobación de las inversiones importantes de sus filiales, las operaciones de participación y de cesión y la gestión de los riesgos financieros y de las coberturas necesarias que han de establecerse, que son objeto de un seguimiento continuo y permanente a nivel del grupo Air France-KLM.
- 93 La función financiera asumida por el *holding* Air France-KLM queda ilustrada, en este caso, por el hecho, recordado en el anterior apartado 76, de que este dispone de un derecho de aprobación respecto a las operaciones de financiación de sus filiales que excedan de 150 millones de euros y que, en consecuencia, debió aprobar la medida en cuestión.
- 94 Ello se ve corroborado además por las constataciones que figuran en los apartados 32 a 34 y 91 de la Decisión Air France, de donde se desprende que el *holding* Air France-KLM asume en efecto funciones financieras para las necesidades de Air France y de KLM. Por un lado, imparte instrucciones presupuestarias a sus filiales. Por otro, puede, «ocasionalmente» a tenor de esa Decisión, captar capital en los mercados financieros (deuda o fondos propios) en favor de sus filiales en función de sus necesidades individuales. Respecto a la emisión de acciones o de instrumentos que den acceso al capital, estas operaciones también se realizan a nivel de dicho *holding*, mientras que las deudas en el seno del grupo Air France-KLM son «principalmente» contraídas directamente por Air France y KLM, según se afirma.
- 95 Además, de los datos que figuran en el documento de registro universal 2019 se desprende que el *holding* Air France-KLM realizó una serie de emisiones de obligaciones de cuantías importantes, que «la estrategia financiera es decidida por el grupo [Air France-KLM] en coordinación con [Air France] y [KLM]», que dicho *holding* era el emisor «principal» de los bonos y que el grupo Air France-KLM tenía previsto un «recurso sistemático a la financiación en los mercados [a través de] Air France-KLM».



- 96 Por último, del apartado 113, letra b), de la Decisión impugnada se desprende que la situación financiera del *holding* Air France-KLM, que no tiene actividad comercial autónoma, depende en gran parte de la situación financiera de sus filiales Air France y KLM. A tenor del mismo apartado de la Decisión impugnada, la medida de ayuda objeto de la Decisión Air France tuvo como consecuencia hacer depender más la situación financiera del *holding* Air France-KLM de la de Air France. Concretamente, dicha medida se tradujo en una deuda de 7 000 millones de euros del *holding* Air France-KLM frente a la República Francesa y paralelamente en un crédito de un importe similar que tiene este *holding* en su filial Air France. Así, según las constataciones de la Comisión, en caso de insolvencia de Air France, los fondos propios del *holding* Air France-KLM no serían suficientes para cubrir pérdidas de esa cuantía. Al garantizar la viabilidad de Air France, esta medida acaba por garantizar la viabilidad del *holding* Air France-KLM.
- 97 Por lo tanto, los vínculos funcionales entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM constituyen un segundo elemento tendente a demostrar que estas entidades forman una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.
- *Sobre los vínculos económicos entre el holding Air France-KLM, Air France y KLM.*
- 98 En el apartado 43 de la Decisión impugnada, la Comisión menciona la existencia de relaciones comerciales entre Air France (y sus filiales) y KLM (y sus filiales) que implican flujos financieros consistentes en particular en la prestación de servicios o la venta de productos de Air France a KLM, o a la inversa. De ahí se desprende igualmente que estas sociedades celebraron acuerdos de reparto de costes y que realizan actividades en común. La Decisión impugnada tampoco precisa la naturaleza de estas actividades realizadas en común o de los servicios prestados por Air France a KLM o a la inversa, ni el objeto de dichos contratos de reparto de costes. No es menos cierto que la existencia de tales acuerdos de reparto de costes entre Air France y KLM y de las actividades realizadas en común confirma la existencia de una cierta integración y cooperación económica entre ellas.
- 99 Esta conclusión se ve corroborada, como alegan las demandantes, por el hecho de que el *holding* Air France-KLM genera sus ingresos únicamente a nivel interno ante sus filiales, a través de comisiones de gestión que cubren los gastos de gestión del *holding*, de derechos de marcas y de determinados mecanismos de redistribución (apartado 37 de la Decisión impugnada). Ello demuestra que existe una cierta interdependencia económica entre el *holding* y sus filiales. Esto se ve confirmado en particular por el hecho de que Air France y KLM se esfuerzan por obtener sinergias mediante la coordinación de sus actividades respectivas bajo la supervisión del *holding* Air France-KLM, en particular en el ámbito de las ventas y de la gestión de los precios y de los ingresos (véase el anterior apartado 88), y de que el *holding* Air France-KLM esté implicado en la financiación de sus filiales de manera coordinada (véanse los anteriores apartados 91 a 95).
- 100 Asimismo, tal como se desprende de los anteriores apartados 91 a 95, el *holding* Air France-KLM actúa en los mercados financieros en interés de sus filiales captando fondos para sus necesidades en los mercados financieros. Este hecho revela que dicho *holding* negocia los términos de la financiación en los mercados financieros basándose en la posición financiera del grupo Air France-KLM en su conjunto. Por tanto, las sinergias en el seno del grupo Air France-KLM se realizan gracias al *holding* Air France-KLM.

- 101 No obstante, la Comisión consideró que las relaciones financieras y comerciales entre el *holding* Air France-KLM y sus filiales Air France y KLM, así como entre estas mismas, se llevan a cabo en «condiciones normales de mercado», lo que excluye a su juicio el riesgo de desbordamiento de la ventaja derivada de la medida en cuestión hacia KLM [apartados 42, 43, 44 y 113, letra c), segundo guion, de la Decisión impugnada].
- 102 A este respecto, en particular, la Comisión explicó en esencia que Air France y KLM siguen tributando respectivamente en Francia y en los Países Bajos, que las legislaciones fiscales francesa y neerlandesa preveían que todas las transacciones intragrupos debían efectuarse conforme al principio de plena competencia y que toda desviación de este principio podría dar lugar a una «optimización fiscal» contraria a las legislaciones nacionales antes citadas [apartado 42, letra a), de la Decisión impugnada]. Si bien estos elementos parecen, ciertamente, pertinentes a efectos de la imposición fiscal de estas sociedades a nivel de los Estados miembros, no bastan para demostrar la existencia de una autonomía económica entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM en el seno del grupo Air France-KLM, habida cuenta de los elementos indicados en los anteriores apartados 98 a 100.
- 103 Por añadidura, procede recordar que la concesión de la medida en cuestión estaba justificada en particular por la imposibilidad de que el *holding* Air France-KLM y Air France obtuvieran financiación en los mercados de deuda y de capitales en condiciones financieras aceptables y en los plazos requeridos para evitar un procedimiento de insolvencia (apartados 16 y 19 de la Decisión impugnada). En estas circunstancias, la ventaja de dicha medida se traduce precisamente en la puesta a disposición de cuantías importantes de liquidez que no habrían estado disponibles en las condiciones del mercado. Así, por una parte, tal medida tendría por efecto reforzar la posición financiera del grupo Air France-KLM en su conjunto, por cuanto evita el riesgo de quiebra del *holding* y de una de sus principales filiales, a saber, Air France, y tranquiliza de este modo a los inversores y acreedores de las sociedades de ese grupo, precisándose además que el instrumento híbrido tomaba la forma de un instrumento supersubordinado de naturaleza perpetua, que solo es prioritario, en caso de insolvencia, en relación con el capital suscrito y las reservas de capital (apartado 59 de la citada Decisión). Por otra parte, habida cuenta de la función financiera del *holding* Air France-KLM en el seno del mencionado grupo, este podría eventualmente obtener, en interés de sus filiales y para sus necesidades, financiación en los mercados, a la que no habría podido acceder sin la ayuda o en condiciones menos favorables.
- 104 De otro lado, sin la medida en cuestión, Air France no habría podido continuar con sus actividades y, por ello, habría puesto también en peligro la continuidad de las actividades realizadas en común con KLM (véanse los anteriores apartados 86, 89 y 98). Así pues, al permitir la continuación de las actividades de Air France, dicha medida permite también, implícita pero necesariamente, la continuación de las actividades realizadas en común por Air France y KLM.
- 105 La Comisión señaló asimismo en el apartado 42, letra b), de la Decisión impugnada que la «estructura empresarial del grupo Air France-KLM» tiene un efecto de incitación para los equipos de gestión de Air France y de KLM a negociar las condiciones de los contratos celebrados entre ellas en el mayor interés de cada una de ellas. Según aquella, estas dos filiales se gestionan «de manera autónoma» por equipos de gestión distintos.
- 106 No obstante, esta afirmación debe matizarse por los elementos mencionados en los anteriores apartados 75 a 83 y 85, de los que se desprende que el *holding* Air France-KLM tiene un derecho de veto en cuanto a la remuneración, nombramiento y revocación de los directivos de sus filiales,

que órganos mixtos en el seno del grupo Air France-KLM se encargan del control y de la coordinación de determinadas decisiones importantes relativas a sus filiales y que el *holding* Air France-KLM se apoya en empleados de Air France y de KLM destinados a él.

107 Por lo tanto, los vínculos económicos entre el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM constituyen un tercer elemento tendente a demostrar que estas entidades forman una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.

– *Sobre los instrumentos contractuales sobre cuya base se concedió la medida en cuestión y sobre los compromisos asumidos por la República Francesa*

108 En los apartados 39, 40, 44 a 46 y 113, letra c), de la Decisión impugnada, la Comisión consideró, en esencia, que el marco contractual, sobre cuya base se había concedido la medida en cuestión, y los compromisos asumidos por la República Francesa garantizaban que KLM y sus filiales no eran beneficiarias de dicha medida.

109 Las demandantes alegan que estos elementos no son idóneos para demostrar que KLM y sus filiales no podían beneficiarse de la medida en cuestión. En primer término, consideran que, si bien la Comisión se fundamenta en el marco contractual sobre cuya base se concedió dicha medida, que tenía por objetivo dirigir esa medida del *holding* Air France-KLM a Air France, ello no explica qué cláusulas garantizarían que el mencionado *holding* no retuviera una parte del beneficio y que tal medida no beneficiara a KLM y a sus filiales, contrariamente a otras filiales de ese mismo *holding*. En segundo término, sostienen, en cuanto a las condiciones de mercado de las relaciones entre Air France y KLM, que la Comisión no examinó las relaciones entre, por una parte, estas últimas y, por otra, ese *holding*, lo que a su juicio es esencial para verificar la posibilidad de que la misma medida confiera un beneficio indirecto a KLM. En tercer término, aducen que los compromisos, asumidos por la República Francesa, son inadecuados e ineficaces.

110 La Comisión contesta que el marco contractual sobre cuya base se había concedido la medida en cuestión garantizaba que la posición en fondos propios de KLM se mantuviera inalterada. Según dicha institución, la situación financiera de KLM no dependía ni de la situación financiera de Air France ni de la del *holding* Air France-KLM. Además, aquella estima que los compromisos en cuestión, cuyo control continuo asegura, impiden a KLM beneficiarse de toda eventual mejora posterior de la situación financiera de dicho *holding*, en la medida en que estos compromisos prevén que todas las relaciones entre KLM y Air France, así como entre KLM y ese *holding*, deben efectuarse en condiciones de mercado. Por otro lado, las ventajas alegadas por las demandantes, aun cuando quedaran acreditadas, no constituirían más que efectos económicos secundarios de la ayuda y no una ventaja indirecta para KLM y sus filiales.

111 En primer lugar, por lo que respecta al marco contractual, sobre cuya base se concedió la medida en cuestión, de los apartados 26 y 39 a 41 de la Decisión impugnada se desprende que dicha medida debía concederse «formalmente» al *holding* Air France-KLM sobre la base de un contrato entre el *holding* y la República Francesa, posteriormente «dirigirse» a Air France a través de los instrumentos denominados «espejos», cuyo objetivo sería garantizar que la ventaja financiera y económica de esa medida se dirija enteramente a esta última y que KLM (y sus filiales) no se beneficien de ella (en lo sucesivo, «instrumentos espejo»). Así, el préstamo de accionista autorizado por la Decisión Air France se convertiría en un instrumento híbrido asimilado a fondos propios del *holding* Air France-KLM, después el préstamo «intragrupo» que,

según la Decisión Air France, se proponía encauzar las modalidades del préstamo de accionista y que había sido objeto de un contrato espejo entre ese *holding* y Air France sería a su vez convertido en un instrumento híbrido asimilado a fondos propios de Air France.

- 112 En cuanto a la participación en el capital, la Comisión constató, en el apartado 41 de la Decisión impugnada, que el capital en cuestión sería primero inyectado por la República Francesa en el *holding* Air France-KLM sobre la base del artículo 102 de la loi n.º 2020-1721, du 29 décembre 2020, de finances pour 2021 (Ley n.º 2020-1721, de 29 de diciembre de 2020, de Finanzas para 2021) (JORF de 30 de diciembre de 2020, texto n.º 1), y una decisión del ministro de Economía y de Finanzas en virtud del artículo 24 de la ordonnance n.º 2014-948, du 20 août 2014, relative à la gouvernance et aux opérations sur les capitaux des sociétés à participation publique (Orden n.º 2014-948, de 20 de agosto de 2014, relativa al Gobierno y a las Operaciones sobre los Capitales de las Sociedades de Participación Pública) (JORF de 23 de agosto de 2014, texto n.º 22). Posteriormente, esta inyección de capital sería «reflejada» en una inyección de capital correspondiente del *holding* Air France-KLM a Air France.
- 113 De lo anterior se infiere que el contrato relativo al instrumento híbrido se celebra entre la República Francesa, por una parte, y el *holding* Air France-KLM, por otra, de modo que solo este ha asumido derechos y obligaciones contractuales frente a la República Francesa. Así pues, la responsabilidad contractual frente a esta última corresponde al *holding* Air France-KLM.
- 114 Asimismo, la participación en el capital es inyectada, en un primer momento, en el *holding* Air France-KLM.
- 115 Pues bien, tal como se ha señalado en el anterior apartado 96, la Comisión admite que, gracias a la medida en cuestión, el capital del *holding* Air France-KLM aumentaría, que su situación financiera depende principalmente de la de sus filiales y que, al garantizar la viabilidad de Air France, dicha medida garantiza también la viabilidad de ese *holding*.
- 116 Como alegan las demandantes, este razonamiento vale *mutatis mutandis* en lo que respecta a KLM igualmente. En efecto, la mejora de la posición financiera del *holding* Air France-KLM a raíz de la recapitalización y del aumento de capital de este tendría como consecuencia reducir, o incluso excluir, el riesgo de quiebra de este y, por ello, de sus filiales Air France y KLM y del grupo Air France-KLM entero. En efecto, sin la medida en cuestión, el riesgo de quiebra del *holding* Air France-KLM, constatado en la Decisión impugnada, habría podido contaminar a todo el grupo Air France-KLM, incluida KLM y sus filiales.
- 117 La Comisión trata de relativizar este riesgo, explicando, en la nota 63 de la Decisión impugnada, en esencia, que la quiebra de Air France y del *holding* Air France-KLM no supondría «necesariamente» la quiebra de KLM, puesto que esta última tiene una «exposición limitada» a Air France y a ese *holding*. No obstante, por una parte, el propio tenor de esta afirmación no excluye el riesgo de contaminación como tal. Por otra parte, a la luz de los vínculos de capital, orgánicos, funcionales y económicos entre KLM y el resto del grupo Air France-KLM, mencionados en los anteriores apartados 71 a 107, las repercusiones en KLM de una eventual quiebra de ese *holding*, que la medida en cuestión pretende evitar, no pueden subestimarse.

- 118 Esta conclusión no se pone en cuestión por la existencia de los instrumentos espejo, mencionados en los anteriores apartados 111 y 112. En efecto, antes de nada, es preciso constatar que la Comisión no hace referencia, en la Decisión impugnada, a ninguna cláusula contractual específica cuyo objeto sea garantizar que la medida en cuestión no beneficia a KLM ni a sus filiales, al menos indirectamente.
- 119 A continuación, habida cuenta de la gestión coordinada y centralizada de las inversiones importantes, de las operaciones sobre la flota y de la gestión de los riesgos financieros a nivel del grupo Air France-KLM (véanse los anteriores apartados 78 a 81), la medida en cuestión puede reforzar, al menos indirectamente, la posición financiera de KLM igualmente.
- 120 Por último, dado que el *holding* Air France-KLM garantizaría su viabilidad gracias a la medida en cuestión, esta le permite, por tanto, reforzar su capacidad de captar fondos en los mercados financieros para las necesidades de sus filiales, incluida KLM, como afirman acertadamente las demandantes.
- 121 Pues bien, los efectos de la medida en cuestión descritos en los anteriores apartados 115 a 120 no se ven afectados por los instrumentos espejo.
- 122 En segundo lugar, por lo que se refiere a los compromisos, asumidos por la República Francesa, ha de constatarse que estos consisten, por una parte, en el compromiso según el cual, en esencia, las relaciones comerciales y financieras entre Air France (y sus filiales), KLM (y sus filiales) y el *holding* Air France-KLM (y sus otras filiales) se efectuaran en condiciones normales de mercado y, por otra parte, en el compromiso según el cual la República Francesa procederá a la recuperación de toda parte de la medida en cuestión que fuera transferida directa o indirectamente a KLM o a sus filiales, intereses incluidos. Se afirma que el respeto de estos compromisos es objeto de control por un mandatario de supervisión aprobado por la Comisión y remunerado por Air France y ese *holding* (apartados 44 a 46, 48 y 113 de la Decisión impugnada).
- 123 En cuanto al primer compromiso, procede remitir a los anteriores apartados 102 a 104. Además, el mero hecho de que las transacciones intragrupos se hagan en condiciones normales de mercado conformes con el principio de plena competencia, suponiéndolo acreditado, no afecta en nada a la conclusión según la cual, gracias a la medida en cuestión, el *holding* Air France-KLM se encuentra en una posición financiera reforzada que le permite, en particular, obtener financiación en los mercados financieros para las necesidades de sus filiales o efectuar operaciones sobre la flota para las necesidades de estas últimas y en su interés en mejores condiciones que las que habrían prevalecido sin dicha medida, lo que podría reforzar, al menos indirectamente, la posición de KLM igualmente.
- 124 En cuanto al segundo compromiso, se debe señalar que, mediante este, la República Francesa y la Comisión admiten, en realidad, que no se excluye que la ventaja de la medida en cuestión pueda transferirse, directa o indirectamente, a KLM y a sus filiales. En efecto, si, como sostiene la Comisión, estas últimas no debían considerarse en ningún caso beneficiarias, siquiera indirectas, de la referida medida, no se habría tenido que prever la recuperación eventual de una parte de la ayuda ante ellas.
- 125 En atención a las consideraciones anteriores, se debe concluir que los citados compromisos no bastan para garantizar que los beneficiarios de la medida en cuestión sean Air France y sus filiales, así como el *holding* Air France-KLM y sus filiales, con la única excepción de KLM y las filiales de esta última.

- 126 Esta conclusión no se pone en cuestión por la alegación de la Comisión según la cual la jurisprudencia ha admitido que el beneficiario de una ayuda estatal puede ser solamente una de las sociedades que forman parte de un grupo cuando existen, en particular, cláusulas de asignación que hagan recaer la ventaja de la ayuda en una de las sociedades del grupo, con exclusión de las demás sociedades del mismo.
- 127 A este respecto, tal como se ha señalado en los anteriores apartados 61 y 62, deben examinarse varios factores, según el caso, para determinar si entidades jurídicas distintas pueden considerarse integrantes de una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales, tales como los vínculos de capital, orgánicos, funcionales y económicos entre estas entidades, los contratos sobre cuya base se concedió la medida de ayuda, así como el tipo de medida de ayuda concedida y el contexto en el que se inscribe. Se trata pues de una apreciación global de varios factores propios de cada supuesto. Por lo que se refiere, en particular, a los contratos sobre cuya base se concedió la medida de ayuda, la apreciación de estos depende sin duda de su contenido concreto. Así, el hecho de que los órganos jurisdiccionales de la Unión hayan concluido, o no, en un asunto determinado, sobre la base de elementos concretos propios de ese asunto, que el beneficiario de una medida de ayuda determinada era una sola entidad perteneciente a un grupo de sociedades, con exclusión de las demás entidades de este grupo, no puede sustentar una conclusión general en un sentido u otro.
- 128 En cualquier caso, las circunstancias particulares que originaron los asuntos que dieron lugar a las sentencias citadas por la Comisión no son comparables a las que originaron el presente asunto.
- 129 En primer término, en la sentencia de 3 de julio de 2003, Bélgica/Comisión (C-457/00, EU:C:2003:387), el Tribunal de Justicia precisó en los apartados 56 y 57 que, para determinar el beneficiario de una medida de ayuda, procedía tener en cuenta, en particular, la existencia y formulación de cláusulas de aplicación y que era muy posible que dicho análisis condujera a la conclusión de que el beneficiario de la ayuda es distinto del prestatario del préstamo controvertido. Así, conforme a esa sentencia, el resultado de tal análisis depende de la existencia y el contenido preciso de las cláusulas contractuales pertinentes. Pues bien, en este caso, tal como se desprende de los anteriores apartados 111 a 125, el Tribunal General consideró, precisamente sobre la base del examen del marco contractual y de los compromisos de estanqueidad asumidos por la República Francesa, entre otros elementos, que no era posible excluir a KLM y las filiales que controla de los beneficiarios, al menos indirectos, de la medida en cuestión. Además, a diferencia de las circunstancias que dieron lugar a dicha sentencia, el *holding* Air France-KLM era considerado en este caso uno de los beneficiarios de la medida en cuestión.
- 130 En segundo término, existen algunas diferencias fácticas importantes entre el presente asunto y los que dieron lugar a la sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión (T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140). En efecto, los vínculos orgánicos, funcionales y económicos entre las entidades del grupo Air France-KLM señalados en el presente asunto no son comparables a los existentes entre las sociedades de que se trataba en la sentencia antes mencionada. Por ejemplo, en este caso, el *holding* Air France-KLM ha mantenido todas sus prerrogativas estratégicas en materia de financiación, de inversión y de operaciones sobre la flota, lo que no sucedía con el *holding* en los asuntos antes citados.
- 131 En tercer término, los asuntos que dieron lugar a la sentencia de 11 de mayo de 2005, Saxonia Edelmetalle y ZEMAG/Comisión (T-111/01 y T-133/01, EU:T:2005:166), se referían a un supuesto muy diferente al del presente asunto. En efecto, aquellos se referían a la obligación de recuperación de una ayuda de determinadas filiales de un grupo que habían sido designadas

beneficiarias iniciales de la ayuda. A este respecto, se consideró, en los apartados 125 y 126 de dicha sentencia, que, habida cuenta de las circunstancias del asunto, la Comisión no podía imponer fundadamente de manera automática la obligación de restitución a esas filiales de una parte de la ayuda controvertida sin demostrar que estas la habían recibido efectivamente, por el mero hecho de que fueran designadas beneficiarias iniciales de la ayuda en cuestión. Pues bien, este supuesto es ajeno al presente asunto, de modo que no puede deducirse del mismo ninguna conclusión útil para la solución del presente litigio.

- 132 Por lo tanto, el marco contractual sobre cuya base se concedió la medida en cuestión y los compromisos asumidos por la República Francesa no permiten concluir que el *holding* Air France-KLM, Air France y KLM no forman una sola unidad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.

– *Sobre el tipo de medida de ayuda concedida y el contexto en el que se inscribe*

- 133 Por lo que respecta al tipo de medida de ayuda concedida y al contexto en el que se inscribe, es preciso señalar que las demandantes critican el hecho de que la Comisión no haya procedido a un examen de los efectos acumulados de las ayudas objeto de la Decisión Air France, de la Decisión KLM y de la Decisión impugnada.
- 134 Ha de señalarse a este respecto, al igual que las demandantes, que la Comisión no explicó, en la Decisión impugnada, la razón por la que definió los beneficiarios de la medida en cuestión de manera diferente a la adoptada en la Decisión Air France —la cual constituía un elemento de contexto que debía ser tomado en consideración en el examen de la medida en cuestión (véanse los anteriores apartados 68 y 69)— aun cuando las dos medidas de ayuda están relacionadas en los planos cronológico, estructural y económico, al proceder la financiación de que se trata, aunque en una forma diferente, en los dos casos, en parte, del préstamo de accionista.
- 135 A este respecto, ante el Tribunal General, la Comisión explicó que la forma de intervención estatal, a saber, en la Decisión Air France, una ayuda en forma de préstamo (un préstamo garantizado por el Estado y un préstamo de accionista) y, en la Decisión impugnada, una medida de recapitalización, era diferente. Sin embargo, esta diferencia de forma no puede justificar, por sí sola, las conclusiones divergentes a las que llegó la Comisión, en lo que respecta a la determinación del beneficiario de la ayuda, en la Decisión Air France y en la Decisión impugnada. En efecto, un préstamo de accionista convertido, algunos meses más tarde, en un instrumento de recapitalización del mismo importe produce globalmente un efecto económico similar en la posición competitiva del beneficiario. Así, en lo concerniente en particular a los instrumentos de fondos propios, del Marco Temporal se desprende que tales instrumentos deben concebirse de tal manera que la salida del Estado del capital de la empresa en cuestión esté asegurada a la mayor brevedad. Así, a modo de ejemplo, los instrumentos de fondos propios deben comportar un mecanismo de alza de la remuneración con el fin de aumentar la remuneración del Estado al cabo del tiempo y, de este modo, incitar al beneficiario a adquirir la participación del Estado lo más rápidamente posible (apartados 61 y 62 del Marco Temporal). Asimismo, los instrumentos híbridos deben prever una remuneración del Estado que aumente al cabo del tiempo (apartado 66 del Marco) y, tras su conversión en fondos propios, un mecanismo de alza de la remuneración (apartado 68 del Marco). De ello resulta que, como sucede con un préstamo, una medida de recapitalización también debe, en principio, ser reembolsada. Ciertamente, aunque diferentes en lo que respecta a su forma, las medidas de ayuda objeto de la Decisión Air France y

las que son objeto de la Decisión impugnada permanecen así estrechamente relacionadas en los planos cronológico, estructural y económico. Por otro lado, en la Decisión impugnada, la Comisión ni siquiera mencionó la Decisión KLM.

136 Por lo tanto, en las circunstancias particulares del caso de autos, y habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 67, correspondía a la Comisión tener en cuenta, a efectos de la determinación de los beneficiarios de la medida en cuestión, el tipo de medida de ayuda concedida y el contexto en el que se inscribía.

– *Sobre la diferencia entre una ventaja directa o indirecta, por una parte, y meros efectos económicos secundarios, por otra*

137 La Comisión alega que la medida en cuestión solo tiene, a lo sumo, «meros efectos económicos secundarios» respecto a KLM y sus filiales, los cuales son inherentes a toda ayuda estatal, pero que no pueden calificarse de ventaja, directa o indirecta, en favor de estas últimas.

138 Las demandantes contestan que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho que KLM no obtuviera ninguna ventaja de la medida en cuestión que vaya más allá de los meros efectos secundarios. Según aquellas, el aumento del capital del *holding* Air France-KLM previsto en el marco de una participación de la República Francesa podría procurar a KLM una ventaja a través de los siguientes mecanismos: primero, fondos captados por el *holding* Air France-KLM de inversores privados podrían utilizarse para fines distintos de las necesidades de financiación de Air France, segundo, mejorando las condiciones de financiación del *holding* Air France-KLM, lo que permitiría en particular la concesión de préstamos intragrupos, y, tercero, reduciendo el riesgo de quiebra del *holding* Air France-KLM, lo que permitiría a KLM tener acceso a los mercados de capitales de préstamos a menor coste. Así, la posibilidad de la transferencia del beneficio derivado de la medida en cuestión iría bastante más allá del concepto de «efectos económicos secundarios» que serían inherentes a casi todas las medidas de ayuda y sería cubierta más bien por el concepto de «ventaja indirecta» de tal medida.

139 A este respecto, hay que distinguir el concepto de «ventaja indirecta» del de «efectos secundarios inherentes a toda medida de ayuda».

140 Según la jurisprudencia, una empresa que disfruta de una ventaja indirecta debe considerarse beneficiaria de la ayuda. En efecto, una ventaja directamente concedida a ciertas personas físicas o jurídicas puede constituir una ventaja indirecta y, por tanto, una ayuda estatal para otras personas jurídicas que son empresas (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, EU:C:2000:467, apartado 26, y de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, EU:C:2002:363, apartados 60 a 66).

141 Por otro lado, a tenor del apartado 115 de la Comunicación relativa al concepto de «ayuda estatal», una «medida puede también constituir tanto una ventaja directa para la empresa beneficiaria como indirecta para otras empresas, por ejemplo, las empresas que operan en niveles posteriores de actividad». La nota 179 de esta Comunicación precisa que, en caso de que una empresa intermediaria sea un mero vehículo para transferir la ventaja al beneficiario y no conserve ninguna ventaja, generalmente no debe considerarse beneficiaria de ayuda estatal.

142 El apartado 116 de la Comunicación relativa al concepto de «ayuda estatal» indica además que las ventajas indirectas deben distinguirse de los meros efectos económicos secundarios que son inherentes a casi todas las medidas de ayuda estatal. Con este fin, a tenor de dicho apartado,



deben examinarse previamente los efectos previsibles de la medida. Así, existe una ventaja indirecta si la medida está ideada de forma que canalice sus efectos secundarios «hacia empresas o grupos de empresas identificables». La nota 181 de esa misma Comunicación explica que, en cambio, un mero efecto económico secundario consistente en un incremento del rendimiento, que no suponga ayuda indirecta, puede darse cuando la ayuda simplemente se canaliza a través de una empresa, por ejemplo, un intermediario financiero, que lo repercute en su totalidad al beneficiario de la ayuda.

- 143 En el presente asunto, del análisis que figura en los anteriores apartados 108 a 132 se desprende que el papel del *holding* Air France-KLM no se limita a un «mero vehículo para transferir la ventaja al beneficiario» o a un «intermediario financiero» en el sentido de los apartados 115 y 116 de la Comunicación relativa al concepto de «ayuda estatal». En efecto, dicho *holding* es él mismo, según la Decisión impugnada, beneficiario de la medida en cuestión. Así, los efectos previsibles de la citada medida examinados previamente sugieren, habida cuenta del tipo de medida de ayuda concedida, consistente, en esencia, en una solución de financiación, que esta solución de financiación podía beneficiar al grupo Air France-KLM en su conjunto, mejorando su posición financiera global, lo que indica la existencia, al menos, de una ventaja indirecta en favor de «un grupo de empresas identificables» en el sentido del apartado 116 de dicha Comunicación.
- 144 Esta conclusión no se pone en cuestión por el auto de 21 de enero de 2016, *Alcoa Trasformazioni/Comisión* (C-604/14 P, no publicado, EU:C:2016:54), citado por la Comisión en apoyo de su alegación según la cual, cuando calcula el importe de la ayuda, no examina los efectos secundarios de esta para los consumidores, los proveedores, los inversores o los empleados del beneficiario. Por otra parte, como alegan las demandantes, el asunto que dio lugar a dicho auto no se refería a una situación intragrupo. De otro lado, tal como se ha señalado en el anterior apartado 143, en este caso no se trata de los efectos económicos secundarios de una medida de ayuda en los consumidores, los proveedores, los inversores o los empleados.
- 145 La Comisión y la República Francesa hacen igualmente referencia a 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), alegando esencialmente que, según dicha sentencia, los efectos secundarios de una medida de ayuda no han de tomarse en consideración en la apreciación de la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior. Los asuntos que dieron lugar a esa sentencia se refería a un régimen de ayudas en forma de un tipo reducido de una tasa nacional sobre el transporte aéreo, declarada incompatible con el mercado interior. La cuestión que se planteaba era en particular la de cuál debía ser la cuantía de la ventaja que debía recuperarse de los beneficiarios de la ayuda, que eran compañías aéreas. Estas sostenían esencialmente que la ventaja en cuestión se había repercutido a los pasajeros, en forma de reducción de los precios de los billetes de avión. En este contexto, el Tribunal de Justicia consideró que la recuperación de la ayuda controvertida implicaba la restitución de la ventaja procurada a las compañías aéreas, y no el eventual beneficio económico obtenido por estas por la explotación de tal ventaja (apartados 100 y 102). Ahora bien, a diferencia de esos asuntos, el presente asunto no se refiere a la determinación de la cuantía de la ventaja que debe recuperarse en el contexto de una ayuda declarada incompatible con el mercado interior, sino a la identificación *ex ante* de los beneficiarios de una medida de ayuda a fin de examinar su compatibilidad con el mercado interior. Además, y en cualquier caso, no se trata, en el presente asunto, de las repercusiones económicas de la medida en cuestión sobre el precio de los billetes de avión.

146 Así pues, procede desestimar la alegación de la Comisión según la cual la medida en cuestión solo tiene, a lo sumo, meros efectos económicos secundarios respecto a KLM y sus filiales.

### *Conclusión*

147 En atención a cuanto antecede, procede concluir que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que los beneficiarios de la medida en cuestión eran Air France y sus filiales y el *holding* Air France-KLM y sus otras filiales, con la única excepción de KLM y de las filiales de esta última, y estimar en consecuencia el primer motivo.

148 Ahora bien, el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no solo exige que el Estado miembro de que se trate se enfrente a una grave perturbación en su economía, sino también que las medidas de ayuda adoptadas para poner remedio a esa perturbación sean necesarias a tales efectos y a la vez adecuadas y proporcionadas para alcanzar dicho objetivo. Esta misma exigencia se ha establecido también en el punto 19 del Marco Temporal [sentencia de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, apartado 74].

149 Además, y más en particular, la aplicación de varios requisitos dimanantes del Marco Temporal es tributaria de la definición del beneficiario de la medida en cuestión, como los previstos en el punto 49 del Marco Temporal, según el cual una medida de recapitalización debe cumplir determinados requisitos relativos a la situación del beneficiario, en el punto 53 del Marco, según el cual el Estado miembro debe procurar que los instrumentos de recapitalización elegidos y los requisitos aparejados sean los más apropiados para responder a las necesidades de recapitalización del beneficiario, falseando lo menos posible la competencia, o en el punto 54 del Marco, a tenor del cual el importe de las recapitalizaciones en el contexto de la pandemia de COVID-19 no debe exceder del mínimo necesario para garantizar la viabilidad del beneficiario de que se trate y debe limitarse a restablecer la estructura de capital de dicho beneficiario antes del brote de COVID-19.

150 Así, el examen de la necesidad y de la proporcionalidad de la ayuda, en general, y del respeto de los requisitos citados a modo de ejemplo en el anterior apartado 149, en particular, presupone que se identifique previamente al beneficiario de la ayuda. En efecto, la identificación errónea o incompleta del beneficiario de una medida de ayuda puede tener una incidencia en el conjunto del análisis de la compatibilidad de esta medida con el mercado interior.

151 Así pues, procede anular la Decisión impugnada sin necesidad de examinar los demás motivos del recurso.

152 Por último, en cuanto a la posibilidad de que los Estados miembros concedan ayudas estatales a sociedades pertenecientes a un grupo de sociedades activo en varios Estados miembros, ha de recordarse, a los efectos oportunos, que los Estados miembros y las instituciones de la Unión tienen el deber recíproco de cooperación leal, conforme al artículo 4 TUE, apartado 3. La Comisión y los Estados miembros deben así colaborar de buena fe para garantizar el pleno respeto de las disposiciones del Tratado FUE, en particular las relativas a las ayudas estatales (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Comisión/Eslovaquia, C-507/08, EU:C:2010:802, apartado 44 y jurisprudencia citada). Esta obligación de cooperación leal y de coordinación se impone con mayor razón cuando diferentes Estados miembros prevén conceder concomitantemente ayudas a entidades pertenecientes al mismo grupo de sociedades que opera de manera coordinada en el mercado interior con vistas a obtener plenamente las ventajas de ello.

## Costas

- 153 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de las demandantes, conforme a lo solicitado por estas.
- 154 Con arreglo al artículo 138, apartados 1 y 3, del Reglamento de Procedimiento, las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2021) 2488 final de la Comisión, de 5 de abril de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.59913 — Francia — COVID-19 — Recapitalización de Air France y de Air France-KLM.**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las de Ryanair DAC y de Malta Air ltd.**
- 3) **La República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, Air France-KLM y Sociéte Air France cargarán con sus propias costas.**

Van der Woude

Kornezov

De Baere

Petrlík

Kingston

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de diciembre de 2023.

Firmas