



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 8 de mayo de 2024*

«Ayudas de Estado — Mercado alemán del transporte aéreo — Ayuda de reestructuración otorgada por Alemania a favor de una compañía aérea — Modificación de las condiciones de los préstamos concedidos por Alemania y condonación parcial de deudas — Decisión de no plantear objeciones — Recurso de anulación — Legitimación activa — Admisibilidad — Salvaguardia de los derechos procedimentales — Dificultades serias — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Punto 67 de las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis — Reparto de las cargas»

En el asunto T-28/22,

Ryanair DAC, con domicilio social en Swords (Irlanda), representada por los Sres. E. Vahida, S. Rating e I.-G. Metaxas-Maranghidis, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. I. Barcew, V. Bottka y J. Ringborg, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

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

y por

Condor Flugdienst GmbH, con domicilio social en Neu-Isenburg (Alemania), representada por el Sr. A. Rosenfeld, la Sra. S. Lünenbürger, el Sr. A. Birnstiel y la Sra. S. Blazek, abogados,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. A. Kornezov (Ponente), Presidente, y los Sres. G. De Baere y K. Kecsmár, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;
habiendo considerado los escritos obrantes en autos;
celebrada la vista el 22 de septiembre de 2023;
dicta la siguiente

Sentencia¹

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Ryanair DAC, solicita que se anule la Decisión C(2021) 5729 final de la Comisión, de 26 de julio de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.63203 (2021/N) — Alemania — Ayuda de reestructuración a favor de Condor (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

[*omissis*]

- 10 Por último, mediante la Decisión impugnada, la Comisión autorizó, sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y de las Directrices de salvamento y reestructuración, una medida de ayuda destinada a apoyar la reestructuración y la continuación de las actividades de Condor (en lo sucesivo, «medida controvertida»), que consta de dos componentes. El primer componente consiste, por una parte, en la modificación de las condiciones de los préstamos COVID-19 de 2020 y, por otra parte, en la condonación parcial de 90 millones de euros de deudas resultantes de dichos préstamos. El segundo componente consiste en la condonación de una deuda de un importe de 20,2 millones de euros, correspondiente a los intereses que Condor debía reembolsar a raíz de la Decisión sobre la ayuda COVID-19 de 2020 modificada.

Pretensiones de las partes

- 11 La demandante solicita al Tribunal General que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 12 La Comisión solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 13 La República Federal de Alemania y Condor solicitan que se desestime el recurso y se condene en costas a la demandante.

¹ Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

Fundamentos de Derecho

[omissis]

Sobre el fondo

[omissis]

Sobre el sexto indicio, basado en que la Comisión no ha demostrado la proporcionalidad de la medida controvertida

[omissis]

- 202 En segundo lugar, la demandante sostiene que la Comisión infringió el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, pues no examinó, en la Decisión impugnada, si la medida controvertida establecía condiciones que permitieran al Estado obtener un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor de Condor. Señala que la Comisión debería haber llevado a cabo tal examen porque la medida controvertida mejoraba el patrimonio neto de Condor, en el sentido de dicho punto.
- 203 La Comisión sostiene, en esencia, que no estaba obligada a examinar, en la Decisión impugnada, si la República Federal de Alemania se beneficiaba de un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor de Condor, en el sentido del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, pues, a su juicio, esa exigencia solo se aplica cuando, por una parte, la medida controvertida constituye una aportación de capital y, por otra parte, el Estado miembro afectado posee una participación en el capital del beneficiario, cosa que no sucede en el caso de autos.
- 204 Del punto 65 de las Directrices de salvamento y reestructuración resulta que, si el apoyo estatal se concede en una forma que mejore el patrimonio neto del beneficiario, por ejemplo, cuando el Estado ofrece subvenciones, aporta capital o condona deuda, el resultado puede ser que los accionistas y los acreedores subordinados se vean protegidos de las consecuencias de su opción de invertir en el beneficiario, lo que puede crear riesgo moral y debilitar la disciplina del mercado. Por consiguiente, las ayudas para cubrir pérdidas solo deben concederse en condiciones que impliquen un adecuado reparto de cargas por parte de los inversores existentes.
- 205 Con arreglo al punto 66 de las Directrices de salvamento y reestructuración, por reparto adecuado de cargas normalmente se entenderá que los accionistas preexistentes y, cuando sea necesario, los acreedores subordinados deberán absorber las pérdidas en su totalidad. Los acreedores subordinados deben contribuir a la absorción de las pérdidas, mediante conversión en capital o la reducción del principal de los instrumentos relevantes. Por tanto, la intervención estatal solo debe producirse una vez que las pérdidas hayan sido totalmente contabilizadas e imputadas a los accionistas existentes y a los titulares de deuda subordinada.
- 206 A tenor del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, por reparto adecuado de cargas también se entenderá que toda ayuda estatal que mejore el patrimonio neto del beneficiario deberá concederse en condiciones que permitan al Estado obtener un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario, habida cuenta del importe de los fondos propios del Estado aportados en comparación con el patrimonio neto restante de la empresa después de haber contabilizado las pérdidas.

- 207 A ese respecto, ha de observarse de entrada que, en la Decisión impugnada, la Comisión no examinó si la medida controvertida era conforme con lo preceptuado en el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración. En efecto, en la Decisión impugnada no hay indicio alguno de que la Comisión estudiara la cuestión de si la medida controvertida se había concedido en condiciones que permitieran a la República Federal de Alemania obtener un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor de Condor.
- 208 Por lo tanto, procede examinar si, como sostiene la Comisión, esta podía considerar, sin albergar dudas, que la medida controvertida no estaba comprendida en el ámbito de aplicación del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, de modo que no estaba obligada a examinar en la Decisión impugnada si dicha medida era conforme con lo preceptuado en ese mismo punto.
- 209 A este respecto, procede recordar que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión requiere tener en cuenta no solo su tenor, sino también el contexto en el que se inscribe, así como los objetivos y la finalidad que persigue el acto del que forma parte (véase la sentencia de 22 de junio de 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 210 A ese respecto, en primer término, por lo que respecta a la interpretación literal del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, es preciso subrayar que, a tenor del referido punto, el requisito de que se establezcan condiciones que permitan al Estado obtener un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario se aplica a «toda ayuda estatal que mejore el patrimonio neto del beneficiario».
- 211 El punto 65 de las Directrices de salvamento y reestructuración proporciona tres ejemplos de ayudas de Estado que se conceden «en una forma que mejor[a] el patrimonio neto del beneficiario», a saber, las subvenciones, las aportaciones de capital y las condonaciones de deuda.
- 212 En el caso de autos, la medida controvertida se concede, concretamente, en forma de condonación parcial de deudas, por lo que debe considerarse una «ayuda estatal que mejor[a] el patrimonio neto del beneficiario» en el sentido del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- 213 Así pues, el tenor de la parte inicial del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, en relación con el del punto 65 de estas, hace pensar que la medida controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación del punto 67 de dichas Directrices.
- 214 De ello se sigue que la interpretación preconizada por la Comisión, según la cual el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración se aplica únicamente a las aportaciones de capital y solo cuando el Estado afectado posee una participación en el capital del beneficiario, choca con el tenor de la parte inicial del referido punto, en relación con el punto 65 de dichas Directrices, de los que se desprende que el requisito establecido en el punto 67 se aplica tanto a las aportaciones de capital como a las condonaciones de deuda y, por tanto, tanto en el supuesto de que el Estado posea una participación en el capital del beneficiario como en el supuesto de que sea acreedor suyo.

- 215 Ello no obstante, también es cierto, como señala la Comisión, que el sintagma «habida cuenta del importe de los fondos propios del Estad[o] aportados en comparación con el patrimonio neto restante de la empresa después de haber contabilizado las pérdidas», que figura en el punto 67 *in fine* de las Directrices de salvamento y reestructuración, hace referencia únicamente al supuesto de la aportación de capital.
- 216 Así pues, parece existir cierta incoherencia en el tenor del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, en la medida en que, por un lado, en su parte inicial indica que resulta aplicable a «toda ayuda estatal que mejore el patrimonio neto del beneficiario», esto es, subvenciones, aportaciones de capital y condonaciones de deuda, mientras que, por otro, en su parte final hace referencia a los «fondos propios del Estad[o] aportados».
- 217 A este respecto, procede señalar, no obstante, que esta última parte de la frase viene inmediatamente después del requisito de permitir al Estado obtener un «porcentaje razonable» de las futuras ganancias en valor del beneficiario. Así, ello puede entenderse como una indicación de aquello que puede constituir, en términos cuantitativos, un «porcentaje razonable», lo cual debe determinarse sobre la base de la proporción que representa la cantidad abonada por el Estado en comparación con el patrimonio neto restante del beneficiario después de haber contabilizado las pérdidas. Esta interpretación permitiría así conciliar las partes inicial y final del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- 218 En cualquier caso, procede declarar que la incoherencia en el tenor del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, mencionada en el anterior apartado 215, imputable, además, a la Comisión, autora de dichas Directrices, debería haber llevado a dicha institución a albergar dudas en cuanto a si la medida controvertida estaba comprendida en el ámbito de aplicación del punto 67 de dichas Directrices y a examinar más detenidamente esta disposición a la luz del contexto en el que se inscribe y de los fines que persigue, cosa que no hizo.
- 219 En efecto, cuando el tenor de una disposición del Derecho de la Unión presenta dificultades de interpretación, esta debe examinarse a la luz de la finalidad del acto del que forma parte y, si este puede ser objeto de varias interpretaciones, dar prioridad a aquella que pueda garantizar su efecto útil (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de febrero de 2000, Comisión/Francia, C-434/97, EU:C:2000:98, apartado 21 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-403/99, EU:C:2001:507, apartado 28).
- 220 Así, en segundo término, por lo que respecta a la interpretación contextual del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, procede señalar que este punto forma parte de la sección 3.5.2.2 de dichas Directrices, titulada «Reparto de cargas». Introduce esta sección el punto 65, el cual, como se ha recordado en el anterior apartado 204, se refiere, sin distinción alguna, a las subvenciones, las aportaciones de capital y la condonación de deudas como formas de ayuda estatal que mejoran el patrimonio neto del beneficiario.
- 221 Asimismo, nada en el tenor del punto 66 de las Directrices de salvamento y reestructuración, que forma parte de la misma sección de dichas Directrices y según el cual, en esencia, el Estado solo debe intervenir una vez que las pérdidas hayan sido totalmente contabilizadas e imputadas a los accionistas existentes y a los titulares de deuda subordinada, indica que esta norma solo deba aplicarse a ciertas formas de ayuda de Estado, con exclusión de otras. Al contrario, la referencia en términos generales a una intervención estatal («la intervención estatal solo debe producirse») y la falta de cualquier otra precisión en sentido contrario indican que el punto 66 se aplica con independencia de la forma que adopte dicha intervención.

- 222 Así, la parte inicial del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, en la medida en que se refiere a «toda ayuda estatal que mejore el patrimonio neto del beneficiario», concuerda con los ámbitos de aplicación de los puntos 65 y 66 de dichas Directrices.
- 223 Además, es preciso señalar que el requisito establecido en el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración viene a añadirse a los establecidos en los puntos 65 y 66 de dichas Directrices, como demuestra la precisión de que «por reparto adecuado de cargas también se entenderá». Es igualmente importante señalar que los Estados miembros y la Comisión no disponen de ningún margen de apreciación en lo que concierne a su obligación de cumplir el requisito establecido en el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, ya que dicho punto establece que «toda» ayuda estatal que mejore el patrimonio neto del beneficiario «deberá» concederse en condiciones que permitan al Estado obtener un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario. Esta interpretación queda confirmada por el punto 68 de las Directrices de salvamento y reestructuración, que establece excepciones a la plena aplicación de los requisitos establecidos en el punto 66 de estas, pero no al establecido en el punto 67. Así, el hecho de que, en un caso concreto, se cumplan los requisitos establecidos en los puntos 65 y 66 de las Directrices de salvamento y reestructuración no exime a los Estados miembros ni a la Comisión de garantizar que también se cumpla el requisito establecido en el punto 67 de dichas Directrices.
- 224 De ello se sigue que los puntos 66 y 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración establecen dos requisitos autónomos cuyo contenido y aplicación temporal son diferentes. Por un lado, el requisito establecido en el punto 66 se refiere a la absorción de las pérdidas del beneficiario, por los accionistas existentes y los titulares de deuda subordinada, que debe llevarse a cabo antes de la intervención del Estado. Por otro lado, el punto 67 se refiere a una situación futura, a saber, la de las futuras ganancias en valor del beneficiario, y prevé que, desde esa perspectiva, el Estado debe obtener un porcentaje razonable de esas ganancias en valor.
- 225 Pues bien, nada indica que los puntos 65, 66 y 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración deban tener ámbitos de aplicación diferentes entre sí, en función de la forma que adopte el apoyo estatal, siempre que este mejore el patrimonio neto del beneficiario. En particular, la estructura de los requisitos establecidos en los puntos 66 y 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración y su carácter acumulativo sugieren que estos deben aplicarse, al igual que el punto 65 de dichas Directrices, a toda ayuda de Estado que tenga por objeto tal mejora. En efecto, la obligación de absorber las pérdidas antes de la intervención del Estado y el imperativo de permitir a este obtener un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario se refuerzan y se complementan mutuamente, puesto que la gestión de las pérdidas del beneficiario y el apoyo del Estado son un requisito indispensable para garantizar posteriormente el restablecimiento de la viabilidad del beneficiario y, por ende, su rentabilidad. Así pues, no parece existir ninguna razón legítima que justifique la exclusión de algunas formas de ayuda del ámbito de aplicación de la obligación establecida en el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración.
- 226 En tercer término, por lo que respecta a la interpretación teleológica del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, de sus puntos 9, 11, 65, 87 y 90 se desprende, en particular, que las disposiciones relativas al reparto adecuado de las cargas tienen por objeto, en particular, prevenir el riesgo moral. Así, tal y como se ha señalado en el anterior apartado 204, según el punto 65 de dichas Directrices, si el apoyo estatal se concede en una forma que mejore el patrimonio neto del beneficiario, por ejemplo cuando el Estado ofrece subvenciones, aporta

capital o condona deuda, el resultado puede ser que los accionistas y los acreedores subordinados se vean protegidos de las consecuencias de su opción de invertir en el beneficiario, lo que puede crear riesgo moral y debilitar la disciplina del mercado.

- 227 Pues bien, la Comisión no aporta ningún elemento que permita demostrar que el riesgo moral existe únicamente cuando un Estado miembro inyecta capital en el beneficiario, pero no cuando condona sus deudas o cuando le concede una subvención. En realidad, no hay ningún pasaje de las Directrices de salvamento y reestructuración que permita llegar a tal conclusión. Por el contrario, según el punto 65 de dichas Directrices, tal riesgo existe para cualquier ayuda estatal que se conceda en una forma que mejore el patrimonio neto del beneficiario, como son las subvenciones, las aportaciones de capital y la condonación de deuda.
- 228 Además, es preciso recordar, como se desprende, en particular, del punto 9 de las Directrices de salvamento y reestructuración, que el riesgo moral consiste en que las empresas que sepan que probablemente van a ser rescatadas y reestructuradas cuando tengan problemas pueden emprender estrategias empresariales excesivamente arriesgadas e insostenibles. Pues bien, tanto el requisito del punto 66 de las Directrices de salvamento y reestructuración, relativo a la absorción de las pérdidas del beneficiario por sus accionistas existentes y acreedores subordinados, como el establecido en el punto 67 de dichas Directrices, relativo a la obligación de permitir al Estado obtener un porcentaje de las futuras ganancias en valor del beneficiario, contribuyen a reducir los incentivos que una empresa puede tener de asumir riesgos excesivos con el fin de obtener más beneficios.
- 229 De ello se sigue que el objetivo que subyace al punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración no podría alcanzarse plenamente si debieran excluirse de su ámbito de aplicación ciertos tipos de medidas de ayuda, como la condonación de deudas, siendo así que mejoran el patrimonio neto del beneficiario y generan el mismo riesgo moral que el que resulta de una aportación de capital.
- 230 Además, procede señalar que tanto las Directrices de salvamento y reestructuración como la Comunicación COM(2012) 209 final de la Comisión, de 8 de mayo de 2012, relativa a la modernización de las ayudas estatales en la [Unión], a la que remiten dichas Directrices, subrayan la importancia del principio de eficacia o de eficiencia del gasto público. Dicha Comunicación hace hincapié también en la importancia del uso correcto de los recursos públicos, del mejor uso del dinero de los contribuyentes y de la consolidación fiscal y en la necesidad de evitar el derroche de recursos públicos. El hecho de conferir al Estado, cuando concede una ayuda de reestructuración, ya sea mediante una subvención, una inyección de capital o una condonación de deudas, un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario es coherente con estos objetivos.
- 231 Por otra parte, contrariamente a lo que sostuvo la Comisión en la vista, es incorrecto afirmar que un Estado solo puede obtener un «porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor del beneficiario», como prevé el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, si posee una participación en este. En efecto, como señala fundadamente la demandante, incluso cuando el Estado no participa en el capital del beneficiario y, por lo tanto, es tan solo un acreedor de este último, podría beneficiarse no obstante de las futuras ganancias de valor o de los futuros beneficios del beneficiario, generados, al menos en parte, gracias a la ayuda, estableciendo, por ejemplo, en caso de condonación parcial de deudas, como en el caso de autos, un tipo de interés variable para la parte no anulada de su crédito que aumente a medida que aumentan el valor o los beneficios del beneficiario. Otro mecanismo mediante el cual un Estado que haya anulado

parte de sus créditos frente a un beneficiario podría participar en las futuras ganancias en valor o en los futuros beneficios de este último es, por ejemplo, una promesa del beneficiario de reembolsar la totalidad o una parte de sus deudas condonadas en caso de que mejore su situación.

- 232 Por último, procede desestimar la alegación de Condor según la cual podría considerarse que el futuro reembolso de la parte restante de las deudas resultantes de los préstamos COVID-19 de 2020 permite al Estado obtener «un porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor» de Condor, en el sentido del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración. En efecto, por un lado, basta con señalar que nada en la Decisión impugnada indica que la Comisión haya considerado que el mero reembolso eventual de la parte no condonada de las deudas permitiría al Estado obtener un «porcentaje razonable de las futuras ganancias en valor» de Condor, en el sentido del punto 67 de las citadas Directrices. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, no es posible completar la motivación de la Decisión impugnada durante el procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 2021, Oltchim/Comisión, T-565/19, EU:T:2021:904, apartado 275 y jurisprudencia citada). Por otra parte, y en cualquier caso, la alegación de Condor no puede prosperar, pues de lo contrario se vaciaría de todo efecto el requisito establecido en el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración. En efecto, por su propia naturaleza, la condonación parcial de deudas implica el reembolso de la parte de estas no condonada. Así pues, esta alegación equivale a excluir *de facto* la condonación parcial de deudas del ámbito de aplicación del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, lo que, no obstante, chocaría con la interpretación literal, contextual y teleológica de dicho punto.
- 233 De ello se sigue que, habida cuenta de la interpretación literal, contextual y teleológica del punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración, la Comisión no podía, sin albergar dudas, llegar a la conclusión de que la medida controvertida no estaba comprendida en el ámbito de aplicación de dicho punto y omitir el examen de si dicha medida era conforme con los requisitos establecidos en ese punto.
- 234 En consecuencia, procede concluir que la demandante ha demostrado de modo suficiente en Derecho que la Comisión debería haber albergado dudas acerca de si la medida controvertida cumplía el requisito establecido en el punto 67 de las Directrices de salvamento y reestructuración.

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2021) 5729 final de la Comisión, de 26 de julio de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.63203 (2021/N) — Alemania — Ayuda de reestructuración a favor de Condor.**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las de Ryanair DAC.**
- 3) **La República Federal de Alemania y Condor Flugdienst GmbH cargarán con sus propias costas.**

Kornezov

De Baere

Kecsmár

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de mayo de 2024.

Firmas