



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 7 de febrero de 2024*

«Ayudas de Estado — Ayuda otorgada por los Países Bajos a KLM en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Garantía estatal para un préstamo bancario y un préstamo subordinado del Estado — 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-146/22,

Ryanair DAC, con domicilio social en Swords (Irlanda), representada por los Sres. E. Vahida y F.-C. Laprévotte, la Sra. V. Blanc y los Sres. D. Pérez de Lamo y S. Rating, abogados,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por los Sres. T. Stéhelin, B. Fodda, T. Lechevallier y P. Dodeller, en calidad de agentes,

por

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

por

Société Air France, con domicilio social en Tremblay-en-France (Francia),

y

Air France-KLM, con domicilio social en París (Francia),

* Lengua de procedimiento: inglés.

representadas por los Sres. J. Derenne y D. Vallindas, abogados,

y por

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, con domicilio social en Amstelveen (Países Bajos),
representada por los Sres. K. Schillemans, P. Huizing y E. de Krom, abogados,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

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

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 7 de julio de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Ryanair DAC, solicita la anulación de la Decisión C(2021) 5437 final de la Comisión, de 16 de julio de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal a un préstamo y préstamo del Estado a favor de KLM (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio y contexto en el que se inscribe la medida en cuestión

- 2 Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (en lo sucesivo, «KLM») forma parte del grupo Air France-KLM. A la cabeza de dicho grupo se encuentra el holding Air France-KLM (en lo sucesivo, «holding Air France-KLM»). Según la Decisión impugnada, este grupo integra además, en particular, a Société Air France S. A. (en lo sucesivo, «Air France»), 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. Por su parte, el holding Air France-KLM posee el 100 % de las participaciones de Air France y, directa e indirectamente, el 93,84 % 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. Ese 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») [Decisión C(2020) 2983 final, de 4 de mayo de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.57082 (2020/N) — Francia — COVID-19: Marco Temporal [artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b)] — Garantía y préstamo de accionista en favor de Air France]. Esta Decisión fue corregida en dos ocasiones, una primera vez, el 17 de diciembre de 2020 [Decisión C(2020) 9384 final de la Comisión], y una segunda vez, el 26 de julio de 2021 [Decisión C(2021) 5701 final de la Comisión] (en lo sucesivo, «Decisión Air France»). En esta Decisión, la Comisión consideró que los beneficiarios de la medida de ayuda objeto de la citada Decisión eran Air France y las filiales que controla. En cambio, ni el holding Air France-KLM ni sus otras filiales, incluidas KLM y las sociedades que esta última controla, fueron considerados beneficiarios de dicha medida.
- 6 El 26 de junio de 2020, el Reino de los Países Bajos notificó a la Comisión, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, una ayuda de Estado a favor de KLM, consistente, por una parte, en una garantía estatal para un préstamo concedido por un consorcio bancario y, por otra parte, en un préstamo del Estado (en lo sucesivo, «medida en cuestión»). El presupuesto total de la ayuda ascendía a 3 400 millones de euros. El objetivo de la medida en cuestión era proporcionar temporalmente a KLM la liquidez que necesitaba para hacer frente a los efectos negativos de la pandemia de COVID-19. El Reino de los Países Bajos consideraba que, dada la importancia de KLM para su economía y para la cobertura de sus servicios aéreos, la insolvencia de esta compañía habría exacerbado aún más la grave perturbación causada en su economía por la mencionada pandemia.
- 7 El 13 de julio de 2020, mediante la Decisión C(2020) 4871 final, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal y préstamo del Estado a favor de KLM, la Comisión consideró que la medida en cuestión, por un lado, constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otro, era compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Según dicha Decisión, KLM era la única beneficiaria de la ayuda, con exclusión de las demás sociedades del grupo Air France-KLM.
- 8 El 5 de abril de 2021, la Comisión adoptó la Decisión C(2021) 2488 final relativa a la ayuda estatal SA.59913 — Francia — COVID-19 — Recapitalización de [Air France] y [del] holding Air France-KLM (en lo sucesivo, «Decisión Air France-KLM y Air France»), en la que concluyó que era compatible con el mercado interior, en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y del Marco Temporal, una ayuda individual otorgada por la República Francesa en forma de una recapitalización de Air France y del holding Air France-KLM por un importe total de 4 000 millones de euros. Esta ayuda comprende, por una parte, una participación de la República Francesa en un proyecto de aumento de capital por un importe máximo de 1 000 millones de euros y, por otra parte, la conversión del préstamo de accionista de 3 000 millones de euros, que formaba parte de la medida en cuestión en la Decisión Air France, en un instrumento híbrido asimilado a una participación en fondos propios. Según la Decisión Air France-KLM y Air France, los beneficiarios de tales medidas eran Air France y sus filiales, así como el holding Air France-KLM y las filiales que controla, con exclusión de KLM y sus filiales.
- 9 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 C(2020) 4871 final de la Comisión, de 13 de julio de 2020, por adolecer de falta de motivación respecto a la determinación del

beneficiario de la medida en cuestión. Decidió además suspender los efectos de la anulación de la citada Decisión hasta que la Comisión adoptase una nueva decisión con arreglo al artículo 108 TFUE.

- 10 El 16 de julio de 2021, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, en la que consideró que la medida en cuestión constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, pero era compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y que KLM y sus filiales eran las únicas beneficiarias de la ayuda, con exclusión de las demás sociedades del grupo Air France-KLM.

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 El Reino de los Países Bajos, KLM, Air France y el holding Air France-KLM solicitan que se desestime el recurso por infundado y se condene en costas a la demandante.
- 14 La República Francesa solicita al Tribunal General que declare la inadmisibilidad del recurso, en la medida en que la demandante cuestiona el fundamento de la Decisión impugnada, y lo desestime en cuanto al fondo en todo lo demás.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

- 15 La demandante alega, en primer lugar, que es parte interesada 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, tiene legitimación para defender sus derechos procesales. En segundo lugar, sostiene que su posición competitiva en el mercado se vio afectada sustancialmente por la medida en cuestión y que, por consiguiente, tiene legitimación para cuestionar igualmente el fundamento de la Decisión impugnada.
- 16 La Comisión, el Reino de los Países Bajos, KLM, el holding Air France-KLM y Air France no cuestionan la admisibilidad del recurso.
- 17 En cambio, la República Francesa sostiene que la demandante no tiene legitimación para cuestionar el fundamento de la Decisión impugnada.

- 18 En el caso de autos, consta que la demandante es competidora de KLM y no se cuestiona que, por tanto, debe considerarse «parte interesada» en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589 que tiene legitimación para salvaguardar los derechos procesales que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 19 En cuanto a la legitimación de la demandante 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).
- 20 Al no constituir la Decisión impugnada, que se dirigió al Reino de los Países Bajos, 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 la demandante se ve afectada directa e individualmente por esa Decisión, en el sentido de la citada disposición.
- 21 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).
- 22 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 21. 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).
- 23 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).

- 24 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).
- 25 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).
- 26 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).
- 27 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).
- 28 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).
- 29 A la luz de estos principios debe examinarse si la demandante ha aportado elementos que permitan demostrar que la medida en cuestión puede afectar sustancialmente a su posición en el mercado de que se trata.
- 30 A este respecto, en primer lugar, la demandante alega que, en 2021, había transportado aproximadamente 1,3 millones de pasajeros y operaba 37 líneas aéreas procedentes de o con destino a tres aeropuertos ubicados en los Países Bajos. En particular, afirma que competía directamente con KLM en trece de esas líneas aéreas, en las que había transportado unos 185 000 pasajeros en 2021, lo que las demás partes no rebaten.

- 31 Además, los datos que figuran en el anexo A.3.6 de la demanda, que tampoco se rebaten, demuestran que el número de plazas ofrecidas por la demandante en esas trece líneas aéreas era a menudo comparable al ofrecido por KLM, e incluso lo superaba en algunos casos. Así pues, la competencia entre ellas era, en términos de plazas ofrecidas, igualmente significativa.
- 32 Por otro lado, según la afirmación —no refutada— de la demandante, las trece líneas aéreas en las que competía directamente con KLM eran operadas por un número reducido de otras compañías aéreas.
- 33 En segundo lugar, sin ser rebatida, la demandante alega básicamente que tenía previsto una expansión comercial en el mercado neerlandés, como muestra a su juicio el hecho de que había pedido 210 aeronaves Boeing 737 Max que se unieron a su flota en junio de 2021 y que le permitieron continuar con su plan de expansión.
- 34 En tercer lugar, de un informe de la Fundación para la Innovación Política, aportado por la demandante, 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 demás partes, se desprende que 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 la demandante se encontraba en una posición relativamente fuerte respecto a las compañías aéreas tradicionales como KLM, la cual afrontaba un riesgo de insolvencia, e incluso de salida del mercado.
- 35 En efecto, el riesgo de que KLM quebrara, de no existir la medida en cuestión, resulta de la Decisión impugnada, que precisa que el objetivo de esta medida era proporcionar a KLM la liquidez que necesitaba para hacer frente a la falta de liquidez que trajeron consigo los efectos negativos de la crisis sanitaria de la pandemia de COVID-19 y evitar de este modo la quiebra de KLM.
- 36 En cuarto lugar, la demandante alega que la relación de competencia entre ella y el grupo Air France-KLM, considerado en su conjunto, es aún más evidente. Así, proclama ser la primera compañía aérea a escala de la Unión en número de pasajeros transportados, mientras que el grupo Air France-KLM no es más que la cuarta, extremo que las demás partes no niegan.
- 37 Además, de un informe de Exane BNP Paribas titulado «European Airlines, Blinded by the light» (compañías aéreas europeas: cegadas por la luz), de 15 de julio de 2020, presentado por la demandante y cuyo contenido no cuestionan las demás partes, se desprende que las compañías aéreas del grupo Air France-KLM se habían convertido, gracias al apoyo estatal, en las compañías aéreas de Europa que en conjunto disponían del mayor volumen de liquidez y que, según la alegación no refutada de la demandante, habían ocupado el lugar de esta como compañía aérea europea que, desde julio de 2020, podía aguantar el período más largo de inmovilización total de su flota antes de que se agotara por completo su tesorería.
- 38 Los elementos señalados en los anteriores apartados 30 a 37, apreciados conjuntamente, permiten considerar que la demandante ha demostrado que la concesión de la medida en cuestión podía reforzar la posición competitiva de KLM en detrimento de la suya y llevar *prima facie* a que su

posición competitiva 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 27).

- 39 Esta conclusión no se pone en entredicho por la objeción de la República Francesa según la cual la demandante no es la principal competidora de KLM en el mercado neerlandés.
- 40 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.
- 41 Tampoco puede prosperar la objeción de la República Francesa según la cual la demandante no ha demostrado que la Decisión impugnada la afecte en razón de una situación de hecho que la distingue de todos los demás competidores de KLM.
- 42 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 28, 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.
- 43 Por añadidura, ha de señalarse que la jurisprudencia citada en el anterior apartado 21 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.
- 44 Así sucede en este caso. En efecto, todos los elementos mencionados en los anteriores apartados 30 a 37 tienden a acreditar, de manera suficientemente plausible, que la posición de la demandante en los mercados de que se trata se caracterizaba por determinadas cualidades que le son propias, a saber, el hecho de que la demandante compite directamente con la beneficiaria en un número importante de líneas aéreas, en las que, además, explota un número de plazas importante, de que contemplaba una expansión comercial en el mercado neerlandés y de que, sin la medida en cuestión, existía el riesgo de que KLM deviniera insolvente o cuando menos significativamente debilitada, mientras que la situación financiera de la demandante parecía ser relativamente fuerte en relación con la de la beneficiaria, colocándola así en una posición que podía permitirle, sin la ayuda, ganar cuotas de mercado en detrimento de KLM.

- 45 En atención a todo lo que precede, ha de concluirse que la demandante ha demostrado de modo suficiente en Derecho que la medida en cuestión podía afectar sustancialmente a su posición competitiva en el mercado de que se trata.
- 46 Procede constatar que la demandante también se ve directamente afectada por la Decisión impugnada, puesto que la voluntad del Reino de los Países Bajos de abonar una ayuda a KLM no ofrece ninguna duda y tal abono puede colocar a la demandante 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).
- 47 Por consiguiente, la demandante puede cuestionar el fundamento de la Decisión impugnada.

Sobre el fondo

- 48 En apoyo del recurso, la demandante invoca cinco motivos, basados, en esencia, el primero, en un error de Derecho y en un error manifiesto de apreciación relativos a la exclusión del holding Air France-KLM y de Air France del perímetro de los beneficiarios de la medida en cuestión, el segundo, en la vulneración de las disposiciones del Tratado FUE y en la violación de los principios generales del Derecho relativos a la no discriminación, a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, el tercero, en la errónea aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), el cuarto, en la violación de sus derechos procesales y, el quinto, en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Primer motivo, relativo a la exclusión del holding Air France-KLM y de Air France del perímetro de los beneficiarios de la medida en cuestión

- 49 La demandante rebate la determinación del beneficiario de la medida en cuestión. Alega que la Comisión consideró erróneamente que únicamente eran beneficiarias de la medida en cuestión KLM y las sociedades que controlaba, con exclusión del holding Air France-KLM y de Air France. Formula al respecto varios elementos para demostrar que el holding Air France-KLM y Air France también eran beneficiarios potenciales o indirectos de la medida en cuestión. Tales elementos se refieren, en esencia, a los vínculos de capital, orgánicos, funcionales y económicos entre el holding Air France-KLM, Air France y KLM, al marco contractual sobre cuya base se concedió la medida en cuestión y al contexto en el que esta se inscribe.
- 50 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante subrayando, sobre la base de los elementos señalados en la Decisión impugnada, que Air France y KLM gozan *de facto* de una gran autonomía funcional, económica y orgánica, tanto una respecto de la otra como respecto del holding Air France-KLM. Además, según aquella, la estructura empresarial y de gobernanza del grupo Air France-KLM evita igualmente todo riesgo de transferencia indirecta de la ayuda entre Air France y KLM. Por otro lado, dicha institución arguye que la medida en cuestión incluye mecanismos contractuales equivalentes a una cláusula de asignación, que hace recaer la ventaja financiera y económica real de esa medida exclusivamente en KLM.
- 51 La República Francesa, el Reino de los Países Bajos, KLM, Air France y el holding Air France-KLM hacen suyas las observaciones de la Comisión.

- 52 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que los beneficiarios de la medida en cuestión eran KLM y las filiales que controla. En cambio, aunque KLM forme parte del grupo Air France-KLM, ni su sociedad matriz, a saber, el holding Air France-KLM, ni sus sociedades hermanas, incluida Air France y las filiales que esta última controla, son beneficiarias de dicha medida, según se afirma.
- 53 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.
- 54 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].
- 55 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).
- 56 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 esta 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.
- 57 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].

- 58 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 y otros vínculos funcionales, económicos u orgánicos.
- 59 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, EU:T:2009:312, apartados 101 y 102 y jurisprudencia citada).
- 60 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).
- 61 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].
- 62 Habida cuenta de los criterios deducidos en la 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*
- 63 Con carácter preliminar, la Comisión alega que, en la demanda, Ryanair sostiene que el hecho de que la sociedad matriz tuviese la posibilidad de ejercer *de iure* un control sobre su filial bastaba «en sí mismo» para considerar que la sociedad matriz debía ser incluida como beneficiaria de una medida de ayuda. Pues bien, en la réplica, la demandante sostiene que la Comisión no tuvo en cuenta en su apreciación la facultad de control del holding Air France-KLM sobre sus filiales. Dado que esta última alegación de la demandante no desarrolla la alegación que figura en la demanda, la Comisión estima que es inadmisibles, ya que fue formulada por vez primera en la réplica.

- 64 Procede desestimar la alegación de la Comisión relativa a la inadmisibilidad de la alegación formulada por la demandante en la réplica según la cual, la citada institución no tuvo en cuenta en su apreciación la facultad de control del holding Air France-KLM sobre sus filiales, en la medida en que la alegación de la institución procede de una lectura parcial de la demanda. En efecto, en esta, por una parte, la demandante sostiene que la Comisión no apreció correctamente la repercusión del hecho de que el holding Air France-KLM tenía la posibilidad estatutaria de ejercer funciones de control, promoción y financiación sobre su filial KLM y, por otra parte, critica que la Comisión apreciase muchos otros factores relativos a los vínculos orgánicos, funcionales, económicos y contractuales entre las diferentes entidades del grupo Air France-KLM. Así pues, las alegaciones expuestas en la demanda no se limitaban a invocar la mera posibilidad de que el holding Air France-KLM ejerciera *de iure* un control sobre KLM. Por tanto, dado que la alegación que figura en la réplica antes mencionada es una ampliación, no es inadmisibile.
- 65 Preciado esto, debe señalarse, en primer lugar, respecto a los vínculos de capital entre las diferentes entidades pertenecientes al grupo Air France-KLM, tal como se ha recordado en el anterior apartado 3, que Air France es poseída al 100 % por el holding Air France-KLM y que este posee el 93,84 % del capital social, el 99,7 % de los derechos económicos y el 49 % de los derechos de voto de KLM.
- 66 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).
- 67 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).
- 68 En el caso de autos, del apartado 33 de la Decisión impugnada se desprende que el holding Air France-KLM posee un poder de control sobre KLM gracias a los derechos de veto de que dispone, por una parte, sobre los planes de negocios y los presupuestos de KLM y, por otra, sobre la remuneración, el nombramiento y la revocación de los directivos de esta, incluidos el nombramiento y la revocación de los miembros del consejo de administración de KLM. 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.
- 69 De los apartados 40 y 51 de la Decisión impugnada 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. Este derecho se ha revelado

pertinente en este caso, habida cuenta de que, como reconoce la Comisión en la Decisión impugnada, la financiación acordada por el Reino de los Países Bajos excedía del umbral de 150 millones de euros, de modo que el holding Air France-KLM la debió aprobar antes de que fuera concedida.

- 70 En segundo lugar, en lo que respecta a los vínculos orgánicos entre el holding Air France-KLM, Air France y KLM, la demandante hace 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»), del que aporta un extracto al Tribunal General 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, tipo de negocio, situación financiera, resultados y perspectivas, gobernanza y estructura accionarial del emisor en cuestión.
- 71 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.
- 72 Por ejemplo, en el grupo Air France-KLM, todas las inversiones superiores a cinco 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.
- 73 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.
- 74 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.
- 75 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.
- 76 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.

77 Los vínculos de capital y orgánicos en el grupo Air France-KLM son así, como alega la demandante, 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*

78 En primer lugar, la Comisión señaló en el apartado 36 de la Decisión impugnada que el holding Air France-KLM empleaba a sus propios trabajadores y «se apoya[ba]» en empleados que Air France y KLM destinaba a él. Además, dicha institución indicó en los apartados 33 y 112 de la mencionada Decisión, tal como se ha recordado en el anterior apartado 68, que dicho holding 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.

79 En segundo lugar, en el apartado 37 de la Decisión impugnada, la Comisión explicó que el holding Air France-KLM no era «directamente» activo en los mercados del transporte aéreo en los que Air France y KLM eran activas, constatando que la función de dicho holding era dar apoyo a sus filiales «en materia de informática, de recursos humanos, de marketing, digital, de comunicación y de innovación».

80 No obstante, en el apartado 42 de la Decisión impugnada, 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 a dicho holding con ese fin. Tal constatación se desprende asimismo del apartado 112 de la citada Decisión.

81 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 72), lo que confirma la existencia de un grado de integración entre el holding Air France-KLM, Air France y KLM.

82 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 la demandante. 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. Además, tal como alega la demandante, «Transavia» se menciona a menudo como una empresa única en el documento de registro universal 2019 y en el documento de registro universal 2020 del holding Air France-KLM presentado ante la Autoridad de Mercados Financieros francesa con arreglo al Reglamento 2017/1129 (en lo sucesivo, «documento de registro universal 2020») cuando estos documentos se refieren al segmento «low cost» de la actividad comercial de dicho grupo. Este ejemplo muestra así una cierta cooperación funcional y comercial entre dos filiales de Air France y de KLM.

- 83 En tercer lugar, de los apartados 38 a 40 y 112 de la Decisión impugnada se desprende que el holding Air France-KLM asume también 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 la Decisión impugnada, captar capital en los mercados financieros (deuda o fondos propios) en favor de sus filiales en función de sus necesidades individuales.
- 84 Es preciso añadir, al igual que la demandante y tal como resulta de los anteriores apartados 70 a 75, 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 en 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.
- 85 La función financiera asumida por el holding Air France-KLM queda ilustrada, en este caso, por el hecho, señalado en el apartado 40 de la Decisión impugnada, 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.
- 86 En la Decisión impugnada y en la vista, la Comisión, al mismo tiempo que reconocía la función financiera del holding Air France-KLM en favor de sus filiales, relativizó su importancia, calificándola de «limitada» (apartado 38 de la Decisión impugnada).
- 87 Sin embargo, de los anteriores apartados 68 a 85 se desprende que las decisiones importantes o estratégicas en materia de financiación, de inversión y de flota son coordinadas, o incluso aprobadas, por el holding Air France-KLM.
- 88 Esta conclusión se ve corroborada por los datos que figuran en los documentos de registro universal 2019 y 2020, de donde 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 ese grupo tenía previsto un «recurso sistemático a la financiación en los mercados [a través de] Air France-KLM».
- 89 A pesar de ello, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que Air France y KLM eran «funcionalmente autónomas», basándose en los elementos que se exponen a continuación (apartado 41 de la Decisión impugnada).
- 90 En primer término, se afirma que Air France y KLM disponen de «equipos de gestión distintos» (apartado 41, primer guion, de la Decisión impugnada). No obstante, esta afirmación debe matizarse en gran medida por los elementos señalados en los anteriores apartados 68 a 75, 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 dicho holding se apoya en empleados de Air France y de KLM destinados a él.

- 91 En segundo término, se afirma que KLM es «independiente y plenamente responsable» de la «mayor parte» de los principales elementos de sus actividades comerciales, en particular los recursos humanos, la flota, el desarrollo de la red, la experiencia cliente, la gestión de los pasajeros y de las mercancías, las actividades de mantenimiento, las operaciones aéreas, los servicios de a bordo y la comercialización (apartado 41, primer guion, de la Decisión impugnada). No obstante, estas afirmaciones hacen abstracción del papel desempeñado por el holding Air France-KLM tanto en lo relativo a las operaciones sobre la flota (véanse los anteriores apartados 68 y 72), como en lo concerniente a la prestación de servicios de transporte aéreo, en particular en el ámbito de las ventas y de la gestión de los precios y de los ingresos, cuya estrategia se determina a nivel de dicho holding (véanse los anteriores apartados 80 a 82).
- 92 En tercer término, se afirma que KLM dispone de «una organización financiera independiente», en lo tocante en particular a la financiación y al control de los informes internos y externos, de la tesorería, de la auditoría y de la fiscalidad (apartado 41, segundo guion, de la Decisión impugnada). En el apartado 40 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó, además, que las actividades financieras «cotidianas» se efectúan por Air France y KLM de manera independiente. Sin embargo, estas afirmaciones chocan con el hecho de que cualquier financiación que exceda del umbral de 150 millones de euros o toda inversión que exceda de cinco millones de euros debe ser aprobada por el holding Air France-KLM. Por otro lado, el hecho de que las actividades financieras «cotidianas» sean gestionadas por Air France y KLM no contradice lo que precede.
- 93 En cuarto término, se afirma que KLM gestiona sus necesidades de liquidez «de manera independiente sin intervención de Air France». El holding Air France-KLM supuestamente no tiene ningún control sobre los fondos de KLM. Por ejemplo, ciertas decisiones se adoptan a nivel del consejo de administración de KLM y no a nivel del citado holding. Se indica que tampoco existe «mecanismo de reparto de los beneficios y de las pérdidas ni acuerdo de puesta en común de tesorería entre Air France y KLM» (apartados 40, segundo guion, y 41, tercer guion, de la Decisión impugnada).
- 94 No obstante, por una parte, el hecho de que Air France y KLM gestionen de manera independiente su liquidez también debe matizarse, en la medida en que el holding Air France-KLM capta capital en los mercados en favor de sus filiales (véase el anterior apartado 83), en que aprueba las operaciones de financiación que excedan de 150 millones de euros y en que imparte instrucciones presupuestarias a sus filiales. Del mismo modo, la afirmación según la cual ciertas decisiones se adoptan a nivel del consejo de administración de KLM y no a nivel del holding Air France-KLM debe relativizarse a la luz de las circunstancias puestas de manifiesto en el anterior apartado 72, de las que se desprende que el holding está implicado en la toma de decisiones importantes y estratégicas en materia de financiación, de inversión y de operaciones relativas a la flota.
- 95 Por otra parte, si bien la Comisión afirmó que no existía mecanismo de reparto de los beneficios y de las pérdidas, ni acuerdo de puesta en común de tesorería entre Air France y KLM, señaló, no obstante, en el apartado 47 de la Decisión impugnada, que existían «acuerdos de reparto de los costes» entre Air France y KLM y sus filiales. Del mismo apartado se desprende que existen

«actividades comunes llevadas a cabo en común por Air France y KLM o sus filiales». Estos elementos confirman la existencia de una cierta integración y cooperación funcionales entre estas últimas en el seno del grupo Air France-KLM.

96 Así, la conclusión a la que llegó la Comisión, a saber, que Air France y KLM gozan de autonomía funcional, se pone en entredicho por todas las consideraciones que figuran en los anteriores apartados 78 a 95.

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 los apartados 43 a 46 y 113 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró que el holding Air France-KLM, KLM y Air France gozaban *de facto* de autonomía económica, por las siguientes razones.

99 Antes de nada, se afirma que el holding Air France-KLM no dispone de ninguna actividad generadora de ingresos externos, de modo que no podría apoyar de manera autónoma a Air France y KLM. Los ingresos de dicho holding se generan exclusivamente a nivel interno ante sus filiales por una comisión de gestión que cubre los gastos de gestión de ese holding, de derechos de marcas y de determinados mecanismos de redistribución de costes (apartados 43 y 44 de la Decisión impugnada). A continuación, se indica que, aunque el holding Air France-KLM pueda prestar determinados servicios financieros a KLM, tales servicios no conllevan la prestación de apoyo financiero a KLM y a Air France (apartado 45 de la citada Decisión). Por último, se señala que las relaciones comerciales entre Air France y KLM se llevan a cabo en condiciones normales de mercado y se negocian por equipos de dirección autónomos. En lo que respecta a los acuerdos de reparto de costes entre estas dos sociedades, los mismos prevén una clave de reparto basada en las «normas del mercado» (apartados 46 y 47 de la mencionada Decisión).

100 A este respecto, en primer término, tal como alega la demandante, el hecho de que el holding Air France-KLM genere sus ingresos únicamente ante sus filiales demuestra que existe una cierta interdependencia económica entre dicho holding y sus filiales. Ello se ve corroborado en particular por el hecho de que Air France y KLM se esfuercen 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 80), y de que ese holding esté implicado en la financiación de sus filiales de manera coordinada (véanse los anteriores apartados 83 a 87).

101 En segundo término, aun suponiendo que el holding Air France-KLM actúe en los mercados financieros únicamente como «intermediario» entre sus filiales y los inversores, ello confirma el hecho de que el citado holding actúa en interés de sus filiales captando fondos para sus necesidades en dichos mercados financieros. Este hecho revela que ese holding negocia los términos de la financiación en los mercados financieros basándose en la posición financiera del grupo Air France-KLM en su conjunto. Así pues, las sinergias en el seno de ese grupo se producen gracias al holding Air France-KLM.

- 102 Prueba de ello es la circunstancia, invocada por la demandante, de que el holding Air France-KLM hubiese anunciado públicamente en julio de 2021 un pedido conjunto de un número importante de aeronaves para satisfacer las necesidades de KLM, de «Transavia Netherlands» y de «Transavia France». Preguntada al respecto en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento y en la vista, la Comisión confirmó la realidad de este pedido conjunto y explicó que el citado holding había negociado los términos del mismo, a fin de obtener un mejor acuerdo. Así pues, aunque los contratos fueron firmados y pagados por separado por KLM, «Transavia Netherlands» y «Transavia France», no es menos cierto que KLM, «Transavia Netherlands» y «Transavia France» pudieron beneficiarse de un mejor acuerdo gracias al holding Air France-KLM.
- 103 En tercer término, tal como se ha señalado en el anterior apartado 95, el hecho, admitido por la Comisión, de que existan acuerdos de reparto de los costes entre Air France y KLM así como actividades realizadas en común por Air France y KLM y sus filiales confirma la existencia de una cierta integración y cooperación económicas entre ellas.
- 104 En cuarto término, la Comisión sostiene, en los apartados 44 y 46 de la Decisión impugnada, que las relaciones financieras y comerciales entre el holding Air France y sus filiales Air France y KLM, así como entre estas mismas, se llevan a cabo en «condiciones normales de mercado». En particular, en cuanto a las relaciones entre Air France y KLM, hace referencia, en este contexto, a que estas siguen tributando respectivamente en Francia y en los Países Bajos, que las legislaciones fiscales francesa y neerlandesa prevén que todas las transacciones intragrupos deben efectuarse como si se hubiesen celebrado entre partes independientes y que, por tanto, no puede transferirse ninguna ventaja de una a otra por esta vía (apartado 46, primer guion, 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 100 a 103.
- 105 Por añadidura, procede recordar que la concesión de la medida en cuestión estaba justificada en particular por la necesidad de apoyar a KLM en un momento de grave falta de liquidez y de riesgo de quiebra (apartados 12 y 13 de la Decisión impugnada). En estas circunstancias, la ventaja de esta medida se traduce precisamente en la puesta a disposición de cuantías importantes de liquidez que no habrían estado disponibles en 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 de una de sus principales filiales, a saber, KLM, y tranquiliza de este modo a los acreedores de las sociedades de dicho grupo, precisándose además que el préstamo estatal que formaba parte de la medida en cuestión estaba subordinado a los préstamos bancarios o empréstitos con emisión de obligaciones sin garantía y no subordinados (apartado 81 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.
- 106 De otro lado, sin la medida en cuestión, KLM probablemente no habría podido continuar con sus actividades y, por ello, habría puesto también en peligro la continuidad de las actividades llevadas a cabo en común con Air France (véanse los anteriores apartados 80 a 82, 95, 102 y 103). Así pues,

al permitir la continuación de las actividades de KLM, dicha medida permite también, implícita pero necesariamente, la continuación de las actividades llevadas a cabo en común por Air France y KLM.

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 contratos sobre cuya base se concedió la medida en cuestión*

108 En los apartados 53 y 114 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró, en esencia, que los mecanismos contractuales, sobre cuya base se había concedido la medida en cuestión, garantizaban que KLM y sus filiales fueran las únicas beneficiarias de la misma.

109 La demandante alega esencialmente, haciendo referencia al contenido de determinadas cláusulas de los contratos en cuestión, que estas no pueden garantizar que KLM sea la única beneficiaria de la medida en cuestión.

110 La Comisión contesta que los mecanismos contractuales en cuestión son equivalentes a una cláusula de asignación, que hace recaer la ventaja financiera y económica real de la medida en cuestión exclusivamente en KLM.

111 Procede constatar que la medida en cuestión debía concederse sobre la base, en particular, de los contratos siguientes, descritos en el apartado 18 de la Decisión impugnada: en primer lugar, un acuerdo marco celebrado entre el Estado neerlandés, KLM y el holding Air France-KLM (en lo sucesivo, «acuerdo marco»); en segundo lugar, un acuerdo sobre una línea de crédito renovable celebrado entre KLM y un consorcio bancario (en lo sucesivo, «acuerdo relativo al préstamo bancario»); y, en tercer lugar, un contrato que tenía por objeto un préstamo estatal celebrado entre el Estado neerlandés y KLM (en lo sucesivo, «acuerdo relativo al préstamo estatal»).

112 Es preciso señalar, como hace la demandante, que el holding Air France-KLM es parte contratante del acuerdo marco que establece las condiciones generales que regulan la concesión de la medida en cuestión. Como tal, dicho holding asumió derechos y obligaciones contractuales con respecto a las demás partes contratantes en el contexto de la ejecución de la medida en cuestión.

113 En efecto, en primer término, como se desprende del apartado 51 de la Decisión impugnada, el acuerdo marco es el cauce jurídico mediante el que el holding Air France-KLM aprueba la financiación procedente de la medida en cuestión, puesto que todas las operaciones de financiación que exceden de 150 millones de euros se someten a su aprobación.

114 En segundo término, de los apartados 85 a 90 de la Decisión impugnada resulta que las autoridades neerlandesas supuestamente imponen «condiciones adicionales» para conceder la medida en cuestión. Pues bien, de las respuestas de la Comisión a una diligencia de ordenación del procedimiento y con ocasión de la vista se desprende que esas «condiciones adicionales» figuraban en el acuerdo marco y que, por tanto, el holding Air France-KLM se comprometió específicamente a aplicarlas como condiciones para conceder la medida en cuestión.

- 115 Así, por ejemplo, de las respuestas de la Comisión a la diligencia de ordenación del procedimiento resulta que el holding Air-France-KLM debía dar su conformidad a un plan de reestructuración de KLM, el cual, según el apartado 89 de la Decisión impugnada, debía elaborarse como muy tarde el 1 de octubre de 2020 y aplicarse hasta 2025, con la finalidad de mejorar el margen de rendimiento de KLM.
- 116 Además, el holding Air France-KLM había prestado su consentimiento a modificar, en el acuerdo marco, determinadas cláusulas de los acuerdos celebrados entre el Estado neerlandés, dicho holding y KLM en el momento de la aprobación de la concentración entre Air France y KLM en 2004. Supuestamente, el efecto de tales modificaciones era ampliar a cinco años el plazo de preaviso para la resolución de los compromisos asumidos por las partes en virtud de tales acuerdos relativos, en particular, al lugar de establecimiento de KLM, a su base en los Países Bajos y al mantenimiento de sus licencias de explotación.
- 117 El holding Air France-KLM también prestó su consentimiento a la aplicación de otras condiciones previstas en el acuerdo marco referidas, en particular, al Derecho laboral, a la calidad de la red y a la sostenibilidad.
- 118 De ello se deduce que varias condiciones para conceder la medida en cuestión son sometidas expresamente a la aprobación del holding Air France-KLM o son objeto de compromiso por su parte. Esto demuestra que los contratos sobre cuya base se concedió la medida en cuestión imponen al citado holding importantes derechos y obligaciones contractuales en el marco de la concesión y ejecución de dicha medida.
- 119 A pesar de lo anterior, la Comisión consideró, en los apartados 53 y 114 de la Decisión impugnada, que varios mecanismos contractuales garantizaban que la medida en cuestión no beneficiara únicamente a KLM y a sus filiales.
- 120 En primer término, la Comisión declaró, en el apartado 53, primer guion, de la Decisión impugnada, que una de las cláusulas del acuerdo relativo al préstamo estatal establecía que dicho préstamo solo podría utilizarse para satisfacer las necesidades corporativas generales de KLM y de sus filiales y que no cabía «prestar» cantidad alguna procedente de dicho préstamo a Air France o al holding Air France-KLM.
- 121 Pues bien, es preciso señalar, como hace la demandante, que la cláusula mencionada en el anterior apartado 120 se limita a prohibir, según su tenor literal, en los términos expuestos en la Decisión impugnada, que el préstamo en cuestión fuera «prestado» al holding Air France-KLM o a Air France, sin excluir, no obstante, que estos últimos pudieran beneficiarse de otra forma de la medida en cuestión, como mínimo indirectamente.
- 122 En segundo término, según otra cláusula del acuerdo marco, el holding Air France-KLM y KLM se comprometen a que los procesos de la medida en cuestión no se utilicen en beneficio «directo» del holding o de Air France. Se afirma que el Estado neerlandés nombrará además a uno de sus agentes con la finalidad de supervisar el uso por parte de KLM de los fondos procedentes de la medida en cuestión y, en particular, que no se utilicen en beneficio «directo» de dicho holding o de Air France (apartado 53, guiones segundo y sexto de la Decisión impugnada).
- 123 No obstante, como alega esencialmente la demandante, la cláusula mencionada en el anterior apartado 122 se refiere únicamente a los beneficios «directos», sin excluir por ello que el holding o Air France puedan beneficiarse indirectamente de la medida en cuestión.

- 124 Según la jurisprudencia, la empresa que disfruta de una ventaja indirecta también debe ser considerada beneficiaria de la ayuda. En efecto, una ventaja directamente concedida a determinadas personas físicas o jurídicas puede constituir una ventaja indirecta y, por ende, una ayuda de Estado para otras personas jurídicas que sean 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).
- 125 A este respecto, basta señalar que, en el documento de registro universal 2020, del que la demandante aportó un extracto al Tribunal General, el grupo Air France-KLM reconoció expresamente que las medidas de ayuda concedidas por la República Francesa y por el Reino de los Países Bajos aprobadas por la Comisión, por un importe global de 10 400 millones de euros, «permitieron mejorar la situación de tesorería del grupo». De ello se desprende que, a juicio de dicho grupo, las medidas citadas, incluida la medida en cuestión, beneficiaron al grupo en su conjunto, y no únicamente a KLM.
- 126 En efecto, garantizando la viabilidad de KLM, que es una de las dos filiales principales del holding Air France-KLM, la medida en cuestión también refuerza la viabilidad de este último. Sin esa medida, el riesgo de quiebra de KLM habría podido contaminar a dicho holding y, consecuentemente, a todo el grupo Air France-KLM.
- 127 Así pues, habida cuenta del nivel de integración en el grupo Air France-KLM y, más concretamente, 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 de dicho grupo (véanse los anteriores apartados 68 a 75), la medida en cuestión puede reforzar, al menos indirectamente, la posición financiera de ese grupo en su conjunto. Asimismo, mejorando la situación de tesorería del grupo en su conjunto, como reconoce expresamente el documento de registro universal 2020, dicha medida puede reforzar la capacidad del holding Air France-KLM para captar fondos en los mercados financieros destinados a satisfacer las necesidades de sus filiales, incluida Air France, como afirma acertadamente la demandante.
- 128 En tercer término, según el acuerdo relativo al préstamo bancario, KLM solo podía tomar prestadas cantidades de la línea de crédito renovable durante un corto período de tiempo en función de sus necesidades de liquidez. Así, si esa necesidad dejara de existir, KLM no podría refinanciar los préstamos existentes y debería devolverlos. Lo mismo sucedería indirectamente con el acuerdo relativo al préstamo estatal. Además, según el acuerdo marco y el acuerdo relativo al préstamo estatal, dicho préstamo debía abonarse mediante pagos parciales y, en cada solicitud de pago, KLM debía confirmar que se respetaban las condiciones que figuraban en el acuerdo relativo al préstamo estatal, en particular la referida a la prohibición de «prestar» dicho préstamo al holding Air France-KLM y a Air France (apartado 53, guiones tercero y cuarto, de la Decisión impugnada).
- 129 No obstante, el hecho de que, según el acuerdo relativo al préstamo estatal, dicho préstamo se abone mediante pagos parciales o de que, según el acuerdo relativo al préstamo bancario, dicho préstamo adopte la forma de una línea de crédito renovable en función de las necesidades de liquidez de KLM en modo alguno excluye, por las razones expuestas en los anteriores apartados 125 a 127, que tales préstamos puedan beneficiar, como mínimo indirectamente, al grupo en su conjunto.

- 130 En cuarto término, se indica que KLM tiene prohibido abonar dividendos o demás rendimientos del capital mientras dure la medida en cuestión, lo que impide a KLM transferir la ayuda obtenida de este modo al holding o a Air France en forma de dividendos (apartado 53, quinto guion, de la Decisión impugnada).
- 131 No obstante, la prohibición de que se trata, que pretende evitar principalmente que los fondos públicos sean desviados en beneficio de los accionistas del beneficiario en forma de dividendos o demás rendimientos del capital, no desvirtúa las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 125 a 127.
- 132 En atención a las consideraciones anteriores, procede concluir que los mecanismos contractuales citados en la Decisión impugnada no permiten constatar que las únicas beneficiarias de la medida en cuestión sean KLM y sus filiales, con exclusión del holding Air France-KLM y de Air France, y las filiales que controlan.
- 133 Esta conclusión no se pone en entredicho por la alegación de la Comisión según la cual la jurisprudencia ha admitido que la beneficiaria 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.
- 134 A este respecto, como se ha señalado en los anteriores apartados 55 y 56, 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 la beneficiaria 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.
- 135 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.
- 136 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 del contenido preciso de las cláusulas contractuales pertinentes. Pues bien, en este caso, tal como se desprende de los anteriores apartados 111 a 132, el Tribunal General consideró, precisamente en función del contenido de las diferentes cláusulas contractuales aplicables en el presente asunto, que estas no permiten constatar que los únicos beneficiarios de la medida en cuestión sean KLM y sus filiales, con exclusión del holding Air France-KLM y de Air France y de

las filiales que controlan. Además, el holding Air France-KLM posee en este caso importantes derechos y obligaciones contractuales en el marco de la medida en cuestión, por lo que está directamente implicado en la gestión de la misma.

- 137 En segundo término, existen algunas diferencias fácticas importantes entre el presente asunto y el que dio 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 el asunto antes mencionado. Por ejemplo, en el caso de autos, el holding Air France-KLM ha mantenido todas sus prerrogativas estratégicas en materia de financiación, de inversión y de operaciones relativas a la flota, cosa que no ocurría con el holding en el asunto antes citado. Además, dicho holding no poseía ningún derecho o prerrogativa comparable a los que posee el holding Air France-KLM respecto a la concesión de la medida en cuestión.
- 138 En tercer término, el asunto que dio 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 refería a un supuesto muy diferente al del presente asunto. En efecto, aquel se refería a la obligación de recuperación de una ayuda de determinadas filiales de un grupo de sociedades 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.
- 139 Por lo tanto, el marco contractual sobre cuya base se concedió la medida en cuestión no permite concluir que las únicas beneficiarias de la medida en cuestión sean KLM y sus filiales.

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

- 140 Por lo que respecta al tipo de medida de ayuda concedida y al contexto en el que se inscribe, la demandante critica básicamente el hecho de que la Comisión no haya procedido a un examen de los efectos acumulados de las ayudas objeto de las Decisiones Air France, Air France-KLM y Air France y de la Decisión impugnada.
- 141 A este respecto, es preciso señalar que la Decisión impugnada solo menciona la medida de ayuda objeto de la Decisión Air France. La Comisión recoge resumidamente las consideraciones que invocó en esta Decisión para llegar a la conclusión de que ni el holding Air France-KLM ni KLM pueden ser considerados beneficiarios de dicha medida (apartados 118 a 123 de la Decisión impugnada).
- 142 En cambio, la Decisión impugnada no menciona la medida de ayuda objeto de la Decisión Air France-KLM y Air France. En esta Decisión, la Comisión había considerado que tanto el holding Air France-KLM y sus filiales como Air France y sus filiales, con exclusión de KLM y las filiales de esta, eran beneficiarios de la medida de ayuda objeto de esta Decisión.

- 143 Pues bien, la Decisión Air France-KLM y Air France fue adoptada el 5 de abril de 2021, es decir, más de tres meses antes que la Decisión impugnada en el presente asunto, de 16 de julio de 2021, de modo que constituía un elemento de contexto pertinente conocido por la Comisión cuando adoptó la Decisión impugnada.
- 144 En efecto, en las circunstancias particulares del caso de autos, es preciso constatar que existía un vínculo cronológico, estructural y económico entre la medida en cuestión y las que son objeto de la Decisión Air France-KLM y Air France. En efecto, por una parte, todas estas medidas fueron concedidas en paralelo en un breve lapso de tiempo. Por otra parte, por su naturaleza, el tipo de medidas de ayuda objeto de la Decisión impugnada y de la Decisión Air France era similar. Por otro lado, como se desprende de la Decisión Air France y de la Decisión Air France-KLM y Air France, el préstamo de accionista objeto de esta primera Decisión se transformó algunos meses más tarde en un instrumento híbrido de idéntica cuantía y fue objeto de esta segunda Decisión.
- 145 Por añadidura, como se ha puesto de manifiesto en el anterior apartado 125, en el documento universal de registro 2020 se consideró que el efecto acumulado de esas medidas de ayuda diversas mejoraba la situación de tesorería del grupo Air France-KLM en su conjunto.
- 146 Por lo tanto, en estas circunstancias particulares del caso de autos, y habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 61, incumbía a la Comisión tener también en cuenta el contexto en el que se inscribió la medida en cuestión, en particular la Decisión Air France-KLM y Air France, lo que no hizo.
- *Sobre la diferencia entre una ventaja directa o indirecta, por una parte, y meros efectos económicos secundarios, por otra*
- 147 La Comisión alega que la medida en cuestión solo tiene, a lo sumo, «meros efectos económicos secundarios» respecto al holding Air France-KLM y a Air France, los cuales son inherentes a toda ayuda estatal, pero que no pueden calificarse de ventaja directa o indirecta en favor de estos últimos.
- 148 La demandante contesta que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho que la medida en cuestión no podía beneficiar a las otras sociedades del grupo Air France-KLM, por ejemplo, reforzando la situación financiera del holding Air France-KLM e, indirectamente, la de Air France. Según aquella, tal efecto va más allá de un mero efecto secundario inherente a toda medida de ayuda.
- 149 A este respecto, hay que distinguir el concepto de «ventaja indirecta» del de «efectos secundarios inherentes a toda medida de ayuda».
- 150 Como se ha recordado en el anterior apartado 124, 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.
- 151 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 n.º 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.

- 152 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 n.º 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, a través de un intermediario financiero, que lo repercute en su totalidad al beneficiario de la ayuda.
- 153 En el caso de autos, del análisis que figura en los anteriores apartados 111 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 ejerce efectivamente un control sobre sus filiales interviniendo directa o indirectamente en su gestión y participa así en la actividad económica que realizan, en el sentido de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 66 y 67, lo que le permite controlar y dirigir las actividades de sus filiales en función de sus propios intereses y de los del grupo en general. Por tanto, debe rechazarse la tesis de la Comisión según la cual el holding Air France-KLM y Air France solo se benefician de los meros efectos económicos secundarios inherentes a toda ayuda estatal.
- 154 Asimismo, los efectos previsibles de la medida en cuestión examinados previamente sugieren, habida cuenta del tipo de medida de ayuda concedida y del contexto en el que se inscribe, consistente esencialmente 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 la Comunicación relativa al concepto de «ayuda estatal».
- 155 En efecto, se desprende en particular del apartado 13 de la Decisión impugnada que, habida cuenta del impacto financiero significativo e inmediato de la pandemia de COVID-19, el Reino de los Países Bajos decidió acompañar a KLM en un momento de grave falta de liquidez y de riesgo de quiebra. Así, dado que el objetivo de la medida en cuestión es encontrar una solución de financiación para responder a las necesidades de liquidez de KLM y que de los autos se desprende que el holding Air France-KLM juega un determinado papel en la financiación del grupo, dicha medida tendría como efectos previsibles *ex ante*, por una parte, mejorar la situación financiera del referido holding, parte en el acuerdo marco y poseedor de importantes derechos y obligaciones contractuales por ello, y consecuentemente de todo ese grupo, y, por otra parte, garantizar la estabilidad financiera, también desde la óptica de los mercados financieros, de ese grupo en su totalidad, incluida Air France.
- 156 Además, como se ha señalado en el anterior apartado 126, sin la medida en cuestión, el peligro inmediato en la continuidad de las actividades de KLM, constatado en la Decisión impugnada, habría podido contaminar a todo el grupo Air France-KLM, dado que la primera constituye una de las principales filiales de ese grupo, que genera una parte importante de los ingresos del mismo.

- 157 Esta conclusión no se pone en cuestión por el auto de 21 de enero de 2016, Alcoa Trasformazioni/Comisión (C-604/14 P, 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 alega la demandante, el asunto que dio lugar a dicho auto no se refería a una situación intragrupo. De otro lado, tal como se ha señalado en los anteriores apartados 153 a 156, 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.
- 158 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 al holding Air France-KLM y a sus otras filiales, incluidas Air France y las filiales de esta última.

Conclusión

- 159 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 KLM y sus filiales, con exclusión del holding Air France-KLM y sus otras filiales, incluidas Air France y las filiales de esta última, y estimar en consecuencia el primer motivo.
- 160 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].
- 161 Además, y más en particular, conforme al punto 25, letra d), del Marco Temporal, las ayudas estatales en forma de nuevas garantías públicas de préstamos serán consideradas compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), siempre que, en el caso de los préstamos con un vencimiento posterior al 31 de diciembre de 2020, el importe del principal del préstamo por beneficiario no supere el doble de los costes salariales anuales del beneficiario correspondientes a 2019 o al último año disponible. Idéntico umbral se aplicará a las ayudas estatales en forma de bonificaciones a los préstamos públicos, de conformidad con el punto 27, letra d), inciso i), del mismo Marco Temporal [sentencia de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, apartado 75].
- 162 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 161, 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.
- 163 Así pues, procede anular la Decisión impugnada sin necesidad de examinar los demás motivos del recurso.
- 164 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

- 165 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 la demandante, conforme a lo solicitado por esta.
- 166 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)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2021) 5437 final de la Comisión, de 16 de julio de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.57116 (2020/N) — Países Bajos — COVID-19: Garantía estatal a un préstamo y préstamo del Estado a favor de KLM.**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las de Ryanair DAC.**
- 3) **La República Francesa, el Reino de los Países Bajos, Air France-KLM, Société Air France y Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV cargarán con sus propias costas.**

Kornezov

De Baere

Petrлік

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de febrero de 2024.

Firmas