

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

6 de junio de 2024 ( \* )

«Recurso de casación – Ayudas de Estado – Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), – Régimen de ayudas notificado por el Reino de España – Fondo de recapitalización para apoyar a empresas estratégicas en medio de la pandemia de COVID-19 – Marco temporal para las medidas de ayudas estatales – Decisión de la Comisión Europea no plantear objeciones – Ayudas para poner remedio a una perturbación grave de la economía – Principios de proporcionalidad y no discriminación – Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios)

En el asunto C-441/21 P,

RECURSO en virtud del artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, interpuesto el 16 de julio de 2021,

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

apelante,

siendo las demás partes en el procedimiento:

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

demandado en primera instancia,

**Reino de España**, representado inicialmente por los Sres. S. Centeno Huerta e I. Herranz Elizalde, y posteriormente por los Sres. A. Gavela Llopis e I. Herranz Elizalde, en calidad de Agentes,

**República Francesa**, representada inicialmente por los Sres. T. Stéhelin y N. Vincent, y posteriormente por T. Stéhelin, en calidad de agentes,

intervenientes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

compuesto por C. Lycourgos, Presidente de la Sala, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin (Relator) y LS Rossi, Jueces,

Abogado General: G. Pitruzzella,

Registrador: A. Calot Escobar,

Visto el procedimiento escrito,

Habiendo decidido, oído el Abogado General, pronunciarse sin conclusiones,

da lo siguiente

**Juicio**

1 Mediante su recurso de casación, Ryanair DAC solicita que se anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 19 de mayo de 2021, *Ryanair/ Comisión (España; Covid-*

19) (T-628/20; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»). , EU:T:2021:285), por el que el Tribunal General desestimó su recurso de anulación de la Decisión C(2020) 5414 final de la Comisión, de 31 de julio de 2020, sobre la ayuda estatal SA.57659 (2020/N) – España – COVID-19. – Fondo de recapitalización (DO 2020, C 269, p. 8; en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

### **Los antecedentes del litigio y la decisión en litigio**

- 2 Los antecedentes del litigio, tal como se exponen en la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.
- 3 El 20 de julio de 2020, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, el Reino de España notificó a la Comisión Europea una medida de ayuda en forma de régimen (en lo sucesivo, «el régimen de ayudas controvertido») destinada a crear el fondo de apoyo a la solvencia para emprendimientos estratégicos (en lo sucesivo, «el Fondo»), para apoyar la solvencia de emprendimientos viables, considerados sistémicos o estratégicos para la economía española, que atravesaban dificultades temporales debido a la pandemia de COVID-19.
- 4 El Fondo tenía como objetivo proporcionar financiación mediante la compra de instrumentos financieros y valores emitidos por entidades no financieras establecidas en España, sin limitación de tamaño o sector económico. El Fondo estaba gestionado por un consejo de administración que debía tomar decisiones sobre las solicitudes de ayuda y establecer las condiciones para la concesión de ayuda financiera pública a los beneficiarios. La Sociedad Española de Participaciones Industriales («SEPI»), holding público que gestiona las participaciones del Estado español, era responsable, entre otras cosas, de la evaluación previa de las solicitudes de ayuda, del uso de los fondos y de la registro de valores adquiridos por el Estado. Dicho consejo directivo sometió a la aprobación del Consejo de Ministros español decisiones sobre Acuerdos de concesión de apoyo financiero público. El Consejo Rector era un comité interministerial presidido por el presidente de la SEPI y está compuesto también por representantes de los Ministerios de Economía, Hacienda, Industria y Energía.
- 5 El presupuesto del régimen de ayudas controvertido se fijó en 10.000 millones de euros, financiados con cargo al presupuesto del Estado. En principio, las intervenciones de apoyo del Fondo debían superar los 25 millones de euros por beneficiario. Sin embargo, las ayudas superiores a 250 millones de euros por beneficiario debían notificarse individualmente a la Comisión. Las operaciones de apoyo temporal financiadas por el Fondo se concedieron hasta el 30 de junio de 2021.
- 6 Para beneficiarse del régimen de ayudas controvertido, las empresas debían cumplir una serie de criterios de admisibilidad acumulativos, entre los que se incluían, en esencia:
  - ser empresas no financieras que estén establecidas y tengan en España sus principales lugares de actividad;
  - que tengan importancia sistémica o estratégica por pertenecer a un sector particular de actividad, como resultado de sus vínculos con la salud y la seguridad públicas o su influencia en el conjunto de la economía, su innovación, el carácter esencial de los servicios que prestan o su papel en la consecución de los objetivos a medio plazo de transición ecológica, digitalización, aumento de la productividad y capital humano;
  - estar en riesgo de cesar sus operaciones o tener graves dificultades para permanecer en el negocio en ausencia de apoyo público temporal;
  - demostrar que un cese forzoso de sus actividades tendría un alto impacto negativo en la actividad económica o el empleo a nivel nacional o regional;
  - establecer la viabilidad a medio y largo plazo, demostrada en la solicitud mediante un plan de viabilidad para superar la situación de crisis, y describir el uso previsto de la ayuda pública;
  - presentar un calendario previsto de reembolso de la ayuda estatal a través del Fondo, y
  - no ser una empresa en crisis a 31 de diciembre de 2019.

- 7 Además, las empresas que desearan beneficiarse del régimen de ayudas en cuestión debían demostrar, sobre la base de pruebas suficientes, que las fuentes de financiación privada procedentes de bancos y mercados financieros no estaban disponibles o eran accesibles a costes que les impedirían volviéndose viable.
- 8 El 31 de julio de 2020, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, por la que concluyó que el régimen de ayudas controvertido constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y tras evaluar su compatibilidad con el mercado interior a la luz de de su Comunicación C(2020) 1863, de 19 de marzo de 2020, titulada «Marco temporal para las medidas de ayuda estatal en apoyo de la economía durante el actual brote de COVID-19» (DO 2020, C 91, p. 1), modificada por su Comunicación C( 2020) 2215 de 3 de abril de 2020 (DO 2020 C 112 I, p. 1), 2020/C 164/03 de 13 de mayo de 2020 (DO 2020 C 164, p. 3), y 2020/C 218/03 de 29 de junio 2020 (DO 2020, C 218, p. 3) (en lo sucesivo, «la Comunicación sobre el marco temporal»), decidió que ese régimen de ayuda era compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE y, por tanto, no plantear objeciones al respecto.

### **El procedimiento ante el Tribunal General y la sentencia recurrida**

- 9 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 16 de octubre de 2020, Ryanair interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 10 En apoyo de su recurso, Ryanair invocó cinco motivos, basados, primero, en la violación de los principios de no discriminación por razón de la nacionalidad, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento; ii) incumplimiento de la obligación de sopesar los efectos beneficiosos de la ayuda frente a sus efectos adversos sobre las condiciones comerciales y el mantenimiento de una competencia no distorsionada; iii) la calificación incorrecta del régimen de ayudas controvertido como «régimen de ayudas»; iv) vulneración de los derechos procesales de Ryanair debido a que la Comisión se había negado a iniciar el procedimiento de investigación formal a pesar de la existencia de serias dudas sobre la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior; y, (v) incumplimiento de la obligación de motivación.
- 11 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó por infundados los motivos primero a tercero y quinto. En cuanto al cuarto motivo, consideró, en particular, que éste reproducía los argumentos invocados en los motivos primero a tercero, de modo que, habida cuenta de los motivos que le llevaron a desestimar dichos motivos, no era necesario examinar el fundamento de este cuarto motivo. En consecuencia, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad, sin pronunciarse sobre su admisibilidad.

### **Pretensiones de las partes del recurso**

- 12 Mediante su recurso de casación, Ryanair solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
  - Anule la decisión controvertida.
  - Condene en costas a la Comisión y a las partes coadyuvantes en primera instancia o, subsidiariamente,
  - Anule la sentencia recurrida, y
  - Devuelva el asunto al Tribunal General y reserve el pago de las costas.
- 13 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- desestime el recurso de apelación y
  - Condene en costas a la recurrente.
- 14 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

- declare inadmisible el recurso;
- Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado, y
- En cualquier caso, condene en costas a la recurrente.

### **La apelación**

- 15 Ryanair invoca seis motivos en apoyo de su recurso de casación. El primer motivo se basa en errores de Derecho, desnaturalización de los hechos y falta de motivación por parte del Tribunal General al examinar el primer motivo del recurso en primera instancia, en la medida en que alegaba la violación del principio de no discriminación. El segundo motivo se basa en un error de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos por parte del Tribunal General al examinar el primer motivo del citado recurso, en la medida en que se basaba en la vulneración de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento. El tercer motivo de casación se basa en un error de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos por parte del Tribunal General al no aplicar la prueba de ponderación de los efectos beneficiosos y adversos del régimen de ayudas controvertido. El cuarto motivo se basa en un error de Derecho y un error manifiesto de apreciación al calificar dicho régimen de «régimen de ayudas». El quinto motivo se basa en un error de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos por parte del Tribunal General al decidir no examinar el fondo del cuarto motivo del citado recurso. El sexto motivo de casación se basa en un error de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos por parte del Tribunal General al declarar que la Comisión no había incumplido su obligación de motivación prevista en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

#### ***El primer motivo de casación***

##### *Argumentos de las partes*

- 16 Mediante su primer motivo de casación, que consta de dos partes y se refiere a los apartados 24 a 52 de la sentencia recurrida, Ryanair alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho y desnaturalizó manifiestamente los hechos al considerar que el régimen de ayudas controvertido no infringía el principio de no discriminación por razón de nacionalidad.
- 17 Mediante la primera parte de su primer motivo, Ryanair alega que el Tribunal General no aplicó correctamente el principio de prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, que es un principio esencial del ordenamiento jurídico de la Unión. Aunque el Tribunal General reconoció, en el apartado 26 de la sentencia recurrida, que la diferencia de trato establecida por el régimen de ayudas controvertido podía asimilarse a una discriminación a la luz de uno de los criterios de admisibilidad, a saber, el relativo a la constitución del beneficiarios en España y la ubicación de sus principales establecimientos en el territorio de ese Estado miembro, consideró erróneamente que tal discriminación sólo debía apreciarse a la luz del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, por considerar que Esta disposición era una disposición especial en el sentido del artículo 18 TFUE.
- 18 Además, la recurrente sostiene que el Tribunal General debería haber examinado si tal discriminación estaba justificada por razones de orden público, de seguridad o de salud públicas, en el sentido del artículo 52 TFUE, o, en cualquier caso, si se basaba en objetivos objetivos. consideraciones, cualquiera que sea la nacionalidad de las personas interesadas.
- 19 Mediante la segunda parte de su primer motivo, Ryanair alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho y desnaturalizó manifiestamente los hechos, además de no estar motivado, al considerar que el criterio de admisibilidad mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia era apropiado, necesario y proporcionado.
- 20 A este respecto, reprocha al Tribunal General, en primer lugar, haber cometido un error de Derecho, en particular en el apartado 27 de la sentencia recurrida, y haber desnaturalizado manifiestamente los hechos al considerar que ese criterio de admisibilidad era adecuado y necesario.
- 21 En primer lugar, la justificación global ofrecida por el Tribunal General a este respecto adolece de fallos jurídicos, ya que no figura en la Decisión controvertida.

- 22 En segundo lugar, la justificación invocada por el Tribunal General sobre la naturaleza del régimen de ayudas controvertido se basa en un error de Derecho y en una interpretación errónea de la Comunicación sobre el marco temporal. En particular, el hecho de que la ayuda en cuestión adopte la forma de una recapitalización tal como se define en el punto 3.11 de dicha Comunicación no puede ser una justificación válida para exigir que los beneficiarios estén establecidos en España.
- 23 En tercer lugar, el Tribunal General desnaturalizó manifiestamente los hechos y cometió un error de Derecho al equiparar una presencia estable en el territorio español y un vínculo duradero con la economía española con tener un centro de actividad principal en España. A tal fin, el Tribunal General declaró, en particular, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que exigir a las empresas beneficiarias que tengan su establecimiento principal en España garantiza "una cierta estabilidad de su presencia y de sus vínculos duraderos con el territorio español". economía'. Sin embargo, esta relación causal es enteramente especulativa, no ha sido demostrada y es manifiestamente incorrecta.
- 24 En cuarto lugar, el Tribunal General incurrió en error de Derecho y falta de motivación al considerar, en el apartado 37 de la sentencia recurrida, que las compañías aéreas que no cumplen el requisito de que los beneficiarios estén establecidos en España son «simples prestadores de servicios», cuyos las actividades en España pueden "cesar con muy poca antelación, si no inmediatamente".
- 25 En quinto lugar, en el apartado 35 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no proporcionó ninguna motivación y cometió un error de Derecho al justificar esta exigencia por la necesidad de «controlar, de forma continua y eficaz, el modo en que se utilizan las ayudas, el cumplimiento de las cláusulas de gobernanza y todas las demás medidas impuestas para limitar las distorsiones de la competencia» y «intervenir, si fuera necesario, para garantizar el cumplimiento de las condiciones y compromisos relacionados con la concesión de la ayuda financiera pública en cuestión». Según Ryanair, esta explicación no figuraba en la Decisión controvertida. Además, no existe ningún vínculo entre el lugar de establecimiento de una compañía aérea con sede en la UE y la capacidad de un Estado miembro de controlar la forma en que dicha compañía utiliza esa ayuda.
- 26 En sexto lugar, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 37 de la sentencia recurrida, que «cualquier ayuda financiera pública destinada a apoyar [las] actividades [de empresas establecidas en España pero que tengan sus establecimientos principales fuera del territorio de ese Estado] tiene menos probabilidades de contribuir a poner remedio a la grave perturbación de la economía de ese Estado miembro». Con esta conclusión, el Tribunal General equiparó el vínculo de una compañía aérea con el territorio de un Estado miembro con su vínculo con el conjunto de la economía del Estado miembro de que se trate y, aún más incorrectamente, con su capacidad para poner remedio a una perturbación grave en esa economía.
- 27 En séptimo lugar, el Tribunal General se contradijo y cometió un error de Derecho al afirmar, en los apartados 38 a 40 de la sentencia recurrida, que la exigencia de que los beneficiarios estuvieran establecidos en España estaba justificada por los demás criterios de admisibilidad del régimen de ayudas controvertido. Por el contrario, la existencia de un criterio de subvencionabilidad específico vinculado a la importancia sistémica y estratégica de los beneficiarios o de una condición relativa a la presentación de un plan de viabilidad o de un calendario de reembolso previsto de la ayuda hace que ese requisito sea enteramente superfluo e incluso contraproducente.
- 28 En segundo lugar, Ryanair alega que la apreciación que hizo el Tribunal General, en los apartados 44 a 52 de la sentencia recurrida, de que el régimen de ayudas controvertido era proporcionado al objetivo que perseguía adolece de errores de Derecho y de desnaturalización del hechos.
- 29 A este respecto, en primer lugar, el Tribunal General no apreció el efecto competitivo de dicho régimen de ayudas al examinar su proporcionalidad. Tal apreciación es esencial para determinar si dicho régimen de ayudas va «más allá de lo necesario» para alcanzar el objetivo que persigue.
- 30 En segundo lugar, según Ryanair, la afirmación del Tribunal General, en el apartado 46 de la sentencia recurrida, de que la necesidad de un vínculo estable y duradero entre los beneficiarios de la ayuda y la economía española, que subyace al régimen de ayuda controvertido, «faltaría o al menos se vería debilitada» si el Reino de España hubiera adoptado un criterio de admisibilidad distinto del mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia es jurídicamente incorrecta, se basa en una manifiesta desnaturalización de los hechos y contradice su propia descripción de los

demás criterios de admisibilidad del régimen de ayudas controvertido, en particular el criterio vinculado a la importancia sistémica y estratégica de los beneficiarios.

- 31 En tercer lugar, en los apartados 47 y 48 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó erróneamente por irrelevante el hecho de que la recurrente sea la mayor compañía aérea de España, con aproximadamente el 20 % del mercado en ese Estado miembro. La salida de Ryanair de ese mercado tendría sin duda un impacto mayor en el "estado general" de la economía española que el de otras compañías aéreas beneficiarias del régimen de ayudas en cuestión, que contribuyen menos a la economía española.
- 32 En cuarto lugar, según Ryanair, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se negó erróneamente a examinar otro supuesto de ayuda, basándose en que no se podía confiar a la Comisión "[examinar] todas las medidas alternativas posibles". A este respecto, el Tribunal General se basó erróneamente en su sentencia de 6 de mayo de 2019, *Scor / Comisión* (T-135/17, EU:T:2019:287), de la que únicamente se desprende que la Comisión no estaba obligada a examinar todas las medidas alternativas en la motivación de su decisión.
- 33 Según la Comisión y el Reino de España, el primer motivo de casación debe desestimarse por inadmisibile y, en cualquier caso, por infundado.

#### *Conclusiones del tribunal*

- 34 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de una medida nacional como «ayuda estatal», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que se cumplan todas las condiciones siguientes: sentirse satisfecho. En primer lugar, debe haber una intervención del Estado o mediante recursos estatales. En segundo lugar, dicha intervención debe poder afectar al comercio entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva al receptor. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia (sentencia de 28 de junio de 2018, *Alemania / Comisión*, C-208/16 P, EU:C:2018:506, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- 35 Por tanto, el artículo 107 TFUE, apartado 1, establece el principio de incompatibilidad de las ayudas estatales con las medidas que tienen tales características y tales efectos, en la medida en que pueden falsear la competencia y afectar a los intercambios entre los Estados miembros. el mercado interior.
- 36 En particular, la exigencia de selectividad derivada del artículo 107 TFUE, apartado 1, presupone que la Comisión compruebe que la ventaja económica, entendida en sentido amplio, derivada directa o indirectamente de una determinada medida beneficia específicamente a una o varias empresas. Corresponde a la Comisión demostrar, en particular, que la medida en cuestión crea diferencias entre empresas que, en cuanto al objetivo de la medida, se encuentran en una situación comparable. Por tanto, es necesario que la ventaja se conceda de forma selectiva y que pueda colocar a determinadas empresas en una situación más favorable que la de otras (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C: 2023:712, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 37 Sin embargo, el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, prevé determinadas excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior, mencionado en el apartado 35 de la presente sentencia, como el establecido en el artículo 107, apartado 3. (b) TFUE, relativa a las ayudas «para poner remedio a una perturbación grave en la economía de un Estado miembro». Por lo tanto, la ayuda estatal concedida a los efectos y de conformidad con las condiciones establecidas por dichas disposiciones excepcionales, independientemente de que tenga las características y produzca los efectos mencionados en el apartado 34 de la presente sentencia, es compatible con, o pueda ser declarado compatible con el mercado interior.
- 38 De ello se deduce que, salvo que dichas disposiciones excepcionales queden privadas de todo efecto útil, las ayudas de Estado que se concedan en esas condiciones, es decir, para alcanzar un objetivo reconocido en ellas y dentro de los límites de lo necesario y proporcionada a la consecución de dicho objetivo, no puede considerarse incompatible con el mercado interior teniendo en cuenta únicamente las características o únicamente los efectos, mencionados en el apartado 34 de la presente sentencia, inherentes a cualquier ayuda estatal, que es decir, en particular, por razones relativas a si la ayuda es selectiva o falsea la competencia (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 107 y asunto - ley citada).

- 39 Dicho esto, en cuanto a la primera parte de su primer motivo de casación, mediante la cual Ryanair reprocha al Tribunal General un error de Derecho al no aplicar, en el apartado 27 de la sentencia recurrida, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad previsto en el artículo 18 TFUE, pero examinó el régimen de ayudas en cuestión a la luz del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, cabe recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que el procedimiento previsto ya que en el artículo 108 del TFUE nunca debe producirse un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado FUE. Por tanto, las ayudas estatales que, como tales o por alguna de sus modalidades, contravengan disposiciones o principios generales del Derecho de la Unión no pueden declararse compatibles con el mercado interior (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 109 y jurisprudencia citada).
- 40 Sin embargo, por lo que se refiere específicamente al artículo 18 TFUE, según reiterada jurisprudencia, dicho artículo solo se aplica de forma autónoma a situaciones reguladas por el Derecho de la Unión respecto de las cuales el TFUE no establece ninguna prohibición específica de discriminación (sentencia de 28 de septiembre de 2023)., *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 110 y jurisprudencia citada).
- 41 Dado que, como se recuerda en el apartado 37 de la presente sentencia, el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, prevé excepciones al principio, mencionado en el apartado 1 de dicho artículo, de que las ayudas estatales son incompatibles con el mercado interior, y permite, en particular, diferencias de trato entre empresas, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por dichas excepciones, dichas excepciones deben considerarse "disposiciones especiales" previstas en los Tratados, en el sentido del párrafo primero del Artículo 18 TFUE (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 111).
- 42 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 27 de la sentencia recurrida, que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), constituía una disposición especial de ese tipo y que sólo era necesario examinar si la diferencia en virtud de dicha disposición se permitía el trato inducido por el régimen de ayudas controvertido.
- 43 Por tanto, las diferencias de trato que supone el régimen de ayudas controvertido tampoco deben justificarse por los motivos previstos en el artículo 52 TFUE, contrariamente a lo que sostiene Ryanair.
- 44 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar por infundada la primera parte del primer motivo de casación.
- 45 Mediante la segunda parte de este motivo, Ryanair invoca, en esencia, un error de Derecho y una desnaturalización manifiesta de los hechos, en la medida en que el Tribunal General declaró, en los apartados 35 a 52 de la sentencia recurrida, que el régimen de ayudas controvertido era proporcionado.
- 46 Mediante el primer motivo de esa segunda parte, Ryanair reprocha, más concretamente, al Tribunal General haber cometido un error de Derecho y haber desnaturalizado los hechos al considerar erróneamente, en particular en los apartados 27 y 36 a 40 de la sentencia recurrida, que el criterio de admisibilidad de dicho régimen de ayuda relativo al establecimiento de los beneficiarios en España y a la ubicación de sus principales establecimientos en el territorio de dicho Estado miembro era adecuado y necesario.
- 47 A este respecto, en la medida en que Ryanair afirma, mediante su primer argumento, que, mediante la «justificación global» relativa a ese criterio de admisibilidad, el Tribunal General, en particular en el apartado 27 de la sentencia recurrida, propuso una justificación que no figuraba en la Decisión controvertida, de modo que sustituyó sus propios motivos por los invocados por la Comisión en apoyo de dicha Decisión, es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que, Al controlar la legalidad de los actos con arreglo al artículo 263 TFUE, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General no pueden, en ningún caso, sustituir su propio razonamiento por el del autor del acto impugnado (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712), apartado 117 y jurisprudencia citada).
- 48 Sin embargo, procede señalar que, en el considerando 10 de la Decisión impugnada, la Comisión se refirió al criterio de establecimiento como criterio de admisibilidad y que, en los apartados 26 y 27 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a mencionar que criterio en su respuesta a la argumentación de la recurrente basada en que el régimen de ayudas en cuestión era

discriminatorio y desproporcionado, para identificar la diferencia de trato que dicho régimen de ayudas produciría, sin sustituir, no obstante, los motivos de dicha decisión. Además, Ryanair no ha precisado el razonamiento mediante el cual el Tribunal General sustituyó así el razonamiento de la Decisión controvertida.

- 49 Por tanto, procede desestimar el primer argumento de la primera imputación de la segunda parte del primer motivo de casación.
- 50 En la medida en que, mediante el segundo argumento de esta primera imputación, Ryanair sostiene, en esencia, que el hecho de que el régimen de ayudas controvertido adopte la forma de una recapitalización, tal como se define en el punto 3.11 de la Comunicación sobre el «marco temporal», no puede justificar válidamente la exigencia de que los beneficiarios de dicho régimen de ayudas estén establecidos en España, procede considerar que de la sentencia recurrida no se desprende que el Tribunal General haya justificado dicha exigencia únicamente sobre la base de la forma del régimen de ayudas en cuestión y, además, el artículo 3.11 no se opone a tal requisito como criterio de admisibilidad, incluso si ese requisito no está expresamente establecido en él.
- 51 Por consiguiente, procede desestimar este segundo argumento.
- 52 Mediante los argumentos tercero a sexto de la primera imputación de la segunda parte del primer motivo de casación, Ryanair cuestiona determinadas consideraciones expuestas en los apartados 35 a 37 de la sentencia recurrida y mencionadas en los apartados 23 a 26 de la presente sentencia. , que el Tribunal General expuso para declarar, en particular en el apartado 43 de la sentencia recurrida, en esencia, que, al limitar el beneficio del régimen de ayudas controvertido únicamente a las empresas establecidas en España y que tengan sus sedes principales de empresas en el territorio de ese Estado miembro, debido a los vínculos estables y recíprocos que las unen a su economía, dicho régimen de ayuda era adecuado y necesario para alcanzar el objetivo de poner remedio a la grave perturbación de la economía de dicho Estado miembro.
- 53 A este respecto, en la medida en que la recurrente reprocha al Tribunal General haber desnaturalizado los hechos que le fueron presentados, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del párrafo segundo se desprende que del artículo 256, apartado 1, del TFUE y del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el Tribunal General tiene competencia exclusiva, en primer lugar, para determinar los hechos, salvo en caso de inexactitud sustancial de sus conclusiones. se desprende de los documentos que le fueron presentados y, en segundo lugar, valorar dichos hechos (sentencia de 25 de junio de 2020, *SatCen / KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 103 y jurisprudencia citado).
- 54 De ello se deduce que la apreciación de los hechos por el Tribunal General no constituye, salvo desnaturalización de las pruebas aportadas ante él, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia ( sentencia de 25 de junio de 2020, *SatCen / KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 104 y jurisprudencia citada).
- 55 Cuando un recurrente alega desnaturalización de las pruebas por parte del Tribunal General, debe, en virtud del artículo 256 TFUE, del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 168, apartado 1, letra d) del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, indicar con precisión las pruebas supuestamente desnaturalizadas por el Tribunal General y muestran los errores de apreciación que, en opinión de dicha persona, dieron lugar a tal desnaturalización. Además, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta desnaturalización debe resultar evidente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario proceder a una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas (sentencia de 25 Junio de 2020, *SatCen / KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 105 y jurisprudencia citada).
- 56 En el caso de autos, procede declarar que, en apoyo de los argumentos tercero a sexto de la primera imputación de la segunda parte del primer motivo de casación, Ryanair no especifica las pruebas que el Tribunal General desnaturalizó al realizar la apreciaciones a que se refieren dichos argumentos.
- 57 Además, en la medida en que la recurrente alega errores de Derecho que viciaban dichas apreciaciones, procede declarar que cuestiona el fundamento de dichas apreciaciones, sin demostrar, no obstante, de manera suficiente que el Tribunal General haya cometido un error de Derecho.



- 58 En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de reconocer que podría ser apropiado un criterio de admisibilidad vinculado a la constitución de las empresas beneficiarias de las ayudas, destinado a garantizar un vínculo permanente entre la economía del Estado miembro de que se trate y dichas empresas. para alcanzar el objetivo de poner remedio a la grave perturbación económica de ese Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-209/21 P, EU:C:2023:905, apartados 50 y 51).
- 59 En estas circunstancias, procede desestimar por infundados los argumentos tercero a sexto de la primera imputación de la segunda parte del primer motivo de casación.
- 60 En la medida en que el séptimo argumento de esta imputación se dirige contra los apartados 38 a 40 de la sentencia recurrida, basta señalar que, en lugar de justificar el criterio relativo a la constitución por los demás criterios de admisibilidad del régimen de ayudas controvertido, el Tribunal General, en esos apartados, no contradujo su conclusión sobre la necesidad de ese criterio, y se pronunció únicamente sobre esos otros criterios para concluir, en esencia, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, que, por la admisibilidad criterios de dicho régimen de ayudas, en su conjunto, el Reino de España había intentado cerciorarse de que existía un vínculo estable y duradero entre los beneficiarios de dicho régimen de ayudas y su economía.
- 61 De lo anterior se desprende que también deben desestimarse en su totalidad este séptimo argumento y, en consecuencia, la primera imputación de la segunda parte del primer motivo.
- 62 Mediante la segunda imputación de la segunda parte de ese motivo, Ryanair reprocha, en esencia, al Tribunal General haber cometido un error de Derecho y haber desnaturalizado manifiestamente los hechos al considerar, en los apartados 44 a 52 de la sentencia recurrida, que el régimen de ayudas controvertido era proporcionado al objetivo que perseguía.
- 63 A este respecto, en la medida en que la recurrente cuestiona, mediante los argumentos segundo y tercero de esa segunda imputación, algunas de las afirmaciones del Tribunal General contenidas, en particular, en los apartados 46 a 48 de la sentencia recurrida y recogidas en los apartados 30 y 31 de la presente sentencia, procede considerar, en primer lugar, que la recurrente pretende, en realidad, cuestionar la apreciación definitiva de los hechos y de las pruebas realizada por el Tribunal General al declarar, en esencia, en el apartado 52 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había cometido ningún error de apreciación en cuanto a la proporcionalidad del régimen de ayudas controvertido, en particular en lo que respecta a los criterios de subvencionabilidad de dicho régimen.
- 64 En segundo lugar, si bien, en el marco del segundo argumento de esa segunda imputación, la recurrente alegó que el Tribunal General desnaturalizó los hechos al afirmar, en el apartado 46 de la sentencia recurrida, que la necesidad de un vínculo estable y duradero entre los los beneficiarios del régimen de ayudas controvertido y la economía española en la que se basa dicho régimen de ayudas, «faltarían o al menos se verían debilitadas» si el Reino de España hubiera adoptado un criterio de subvencionabilidad distinto del contemplado en el apartado 17 de la presente sentencia, procede declarar que la recurrente no ha presentado ningún argumento que pueda demostrar dicha desnaturalización, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 55 de la presente sentencia.
- 65 Por consiguiente, deben desestimarse los argumentos segundo y tercero de la segunda imputación de la segunda parte del primer motivo de casación.
- 66 Por lo que se refiere al cuarto argumento de esta segunda imputación, dirigido contra el apartado 49 de la sentencia recurrida, procede señalar que, a mayor abundamiento, el Tribunal General declaró, en el apartado 49, que la Comisión no estaba obligada pronunciarse sobre todas las medidas alternativas al régimen de ayudas en cuestión. El Tribunal General declaró, en esencia, en el apartado 50 de dicha sentencia, que, en cualquier caso, el criterio de admisibilidad defendido por la recurrente, basado en las cuotas de mercado de las empresas afectadas, no tiene suficientemente en cuenta el objetivo perseguido por dicha sentencia. régimen de ayudas, cuyo objetivo era poner remedio a la grave perturbación de la economía española en su conjunto, en su diversidad y con vistas a un desarrollo económico sostenible, al haberse basado el legislador español en criterios de subvencionabilidad más cualitativos que cuantitativos.
- 67 Por tanto, dado que debe desestimarse por inoperante este cuarto argumento, procede desestimar el segundo motivo de la segunda parte del primer motivo de casación.

- 68 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar la segunda parte del primer motivo de casación y, en consecuencia, dicho motivo de casación debe desestimarse en su totalidad, sin perjuicio del examen del primer argumento de la segunda imputación de dicho segundo parte, mencionada en el apartado 29 de la presente sentencia, que procede examinar junto con las alegaciones formuladas en el contexto del tercer motivo de casación en los apartados 92 a 97 de la presente sentencia.

### ***El segundo motivo de casación***

#### *Argumentos de las partes*

- 69 Mediante su segundo motivo, Ryanair alega que, en los apartados 56 a 63 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en error de Derecho y desnaturalizó manifiestamente los hechos al desestimar las dos últimas partes del primer motivo en su recurso de casación. primera instancia, en la que alegó la violación de los principios de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento.
- 70 En la primera parte de su segundo motivo, Ryanair alega que, al afirmar en el apartado 61 de la sentencia recurrida que no había demostrado en qué medida su exclusión del régimen de ayudas controvertido podía "disuadirla de establecerse" en España o de prestar servicios hacia y desde España», el Tribunal General eligió un criterio incorrecto para determinar si ese régimen de ayuda obstaculizaba o hacía menos atractivo el ejercicio de la libre prestación de servicios o de la libertad de establecimiento. Según Ryanair, conforme a la jurisprudencia, el Tribunal General debería haber examinado si ese régimen de ayudas podía disuadir a «cualquiera de los operadores [interesados en él]», es decir, en el presente caso, las compañías aéreas establecidas en Estados miembros distintos del Reino de España, establecerse o prestar servicios en dicho Estado miembro.
- 71 Mediante la segunda parte de este motivo, Ryanair alega que, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, de manera contradictoria e incorrecta, que Ryanair no había demostrado cómo su exclusión del régimen de ayudas controvertido era tal que le disuadía de establecerse en España y prestar servicios desde y hacia España. El hecho de que las compañías aéreas queden excluidas de una ventaja reservada a las compañías aéreas que tengan su centro de actividad principal en España basta para demostrar que se desaconseja el ejercicio de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento, sin que sea necesaria ninguna otra demostración. Además, incluso aceptando el criterio más estricto solicitado por el Tribunal General, Ryanair demostró que los efectos restrictivos de ese régimen de ayudas sobre su derecho a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento iban más allá de los que desencadenan la prohibición establecida en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. .
- 72 El Tribunal General también desnaturalizó las pruebas al no examinar los importantes elementos aportados por la recurrente en relación con esos efectos restrictivos.
- 73 Mediante la tercera parte del segundo motivo de casación, Ryanair alega que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 61 de la sentencia recurrida, Ryanair demostró que la supuesta restricción a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento era no justificado. El Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que dicha restricción estaba justificada cuando respetaba el artículo 107 TFUE. En realidad, el Tribunal General, y antes que él la Comisión, deberían haber examinado si esa restricción estaba justificada por una razón imperiosa de interés general, es decir, que no era discriminatoria, era necesaria y proporcionada al objetivo de interés público. perseguido. La recurrente alega que ha identificado elementos de hecho y de Derecho que demuestran que el régimen de ayudas controvertido tenía efectos restrictivos de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento que no eran necesarios, adecuados ni proporcionados a la luz del objetivo perseguido por dicho régimen de ayudas, es decir, para poner remedio a una grave perturbación de la economía española. Además, en ese contexto, identificó un criterio de elegibilidad alternativo para ese régimen de ayuda, basado en las cuotas de mercado, que habría sido menos perjudicial para la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. Al «negar esta realidad», el Tribunal General incurrió en error de Derecho y desnaturalizó manifiestamente los hechos.
- 74 La Comisión y el Reino de España solicitan que se desestime el segundo motivo por inadmisibles y, en cualquier caso, por infundados.

#### *Conclusiones del tribunal*

- 75 En la medida en que, en la primera parte de su segundo motivo, Ryanair alega que, en el apartado 61, primera frase, de la sentencia recurrida, el Tribunal General aplicó un criterio incorrecto para apreciar si el régimen de ayudas controvertido obstaculizaba o hacer menos atractivo el ejercicio de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento, al referirse a la situación de la recurrente, procede declarar que la primera parte del segundo motivo se basa en una lectura incorrecta de dicho apartado. Sin que sea necesario examinar si, como sostiene Ryanair, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en cuanto al alcance de la carga de la prueba que pretende soportar, se desprende de la segunda frase de ese apartado, que se refiere al examen de las dos primeras partes del primer motivo del recurso en primera instancia, realizado en los apartados 24 a 53 de la sentencia recurrida, en las que el Tribunal General analizó la proporcionalidad del régimen de ayudas controvertido a la luz de la situación de todas las compañías aéreas presentes en España, que el Tribunal General se refirió a la existencia de efectos restrictivos en general y, por tanto, a efectos que se producirían no exclusivamente respecto de Ryanair sino de todas las compañías aéreas que operan o desean operar en España.
- 76 Por tanto, procede desestimar por infundada la primera parte del segundo motivo de casación.
- 77 Mediante las partes segunda y tercera de su segundo motivo de casación, que procede examinar conjuntamente, Ryanair alega, en esencia, que el apartado 61 de la sentencia recurrida adolece de errores de Derecho, en la medida en que el Tribunal General examinó en dicho apartado el hecho de que el régimen de ayudas controvertido beneficiaba únicamente a las compañías aéreas que tienen su centro de actividad principal en España únicamente a la luz del artículo 107 TFUE, en lugar de comprobar si dicho régimen de ayudas estaba justificado a la luz de los motivos mencionados en el disposiciones del Tratado FUE sobre la libre prestación de servicios o la libertad de establecimiento. Sin embargo, Ryanair alegó ante el Tribunal General elementos de hecho y de Derecho que demostraban una infracción de dichas disposiciones.
- 78 A este respecto, como se recuerda en el apartado 39 de la presente sentencia, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE nunca debe conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado FUE. En consecuencia, las ayudas estatales que, como tales o por alguna de sus modalidades, contravengan disposiciones o principios generales del Derecho de la UE no pueden declararse compatibles con el mercado interior.
- 79 Sin embargo, en primer lugar, los efectos restrictivos que una medida de ayuda tiene sobre la libre prestación de servicios o la libertad de establecimiento no constituyen todavía una restricción prohibida por el Tratado, ya que pueden ser inherentes a la naturaleza misma de una ayuda estatal, como por ejemplo su carácter selectivo (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 132).
- 80 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando las modalidades de una medida de ayuda están tan indisolublemente ligadas al objeto de la ayuda que resulta imposible evaluarlas por separado, su efecto sobre la compatibilidad o Por lo tanto, la incompatibilidad de la ayuda considerada en su conjunto con el mercado interior debe determinarse necesariamente mediante el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE (sentencias de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, EU:C:1977:51, apartado 14, y de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 133).
- 81 En el caso de autos, el requisito relativo al establecimiento principal en España no era en sí mismo el objetivo del régimen de ayudas controvertido, sino un criterio de admisibilidad para dicho régimen. Sin embargo, ese criterio estaba, como tal, indisolublemente ligado al objeto de dicho régimen de ayudas, que consistía en poner remedio a la grave perturbación de la economía española provocada por la pandemia de COVID-19. De lo anterior se deduce que el efecto de ese criterio en el mercado interior no puede examinarse separadamente del efecto de la compatibilidad de dicho régimen de ayudas en su conjunto con el mercado interior mediante el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE.
- 82 De los motivos antes expuestos y de la jurisprudencia recordada en el apartado 38 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, en esencia que, en Para demostrar que el régimen de ayudas controvertido constituía, dado que la ayuda en cuestión sólo beneficiaba a las compañías aéreas que tienen su centro de actividad principal en España y no, en particular, a Ryanair, un obstáculo a la libre prestación de servicios, la recurrente debería haber demostrado, en el presente caso, que dicho régimen de ayudas produjo efectos restrictivos que iban más allá de los inherentes a las ayudas estatales concedidas de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE (véanse, por analogía, las sentencias de 28 de

septiembre de 2023 , *Ryanair / Comisión* , C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 135, y de 23 de noviembre de 2023, *Ryanair / Comisión* , C-209/21 P, EU:C:2023:905, apartado 75 ).

- 83 La argumentación de Ryanair en apoyo de las partes segunda y tercera del segundo motivo de casación pretende, en su conjunto, criticar, en primer lugar, el régimen de ayudas controvertido en la medida en que sólo las compañías aéreas que tienen su sede principal de empresas en España podían acogerse a ese régimen de ayudas y, en segundo lugar, los efectos restrictivos de ese criterio de admisibilidad sobre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, aun cuando tales efectos son inherentes al carácter selectivo de dicho régimen de ayudas.
- 84 Además, en lo que respecta a las pruebas que presentó ante el Tribunal General, procede declarar que Ryanair no ha presentado ningún argumento que pueda demostrar que el Tribunal General las desnaturalizó.
- 85 Por tanto, procede desestimar por infundadas las partes segunda y tercera del segundo motivo de casación.
- 86 De lo anterior se desprende que debe desestimarse el segundo motivo de casación.

### ***El tercer motivo de casación***

#### *Argumentos de las partes*

- 87 Mediante su tercer motivo de casación, Ryanair reprocha al Tribunal General haber cometido un error de Derecho y haber desnaturalizado los hechos al considerar, en los apartados 68 y 69 de la sentencia recurrida, que la Comisión no está obligada en virtud del artículo 107, apartado 3, letra b) TFUE sopesar los efectos beneficiosos de la ayuda frente a sus efectos adversos sobre las condiciones comerciales y el mantenimiento de una competencia no distorsionada al examinar la compatibilidad de dicha ayuda.
- 88 A este respecto, Ryanair alega que el Tribunal General adoptó una interpretación excesivamente amplia de los apartados 20 y 39 de la sentencia de 22 de septiembre de 2020, *Austria / Comisión* (C-594/18 P, EU:C:2020:742) para declarar que el requisito de que la ayuda no afecte indebidamente a las condiciones comerciales se aplica a la ayuda contemplada en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), pero no a la contemplada en el apartado 3, letra b), de dicho artículo. En primer lugar, el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que el Tribunal de Justicia aplicó en esa sentencia, se refiere únicamente al efecto de la ayuda en las condiciones comerciales, y no a la protección de una competencia no distorsionada que, como admitió el Tribunal General, debe también tenerse en cuenta al sopesar los efectos beneficiosos y adversos de la ayuda. En segundo lugar, en aquel asunto el Tribunal de Justicia no examinó en profundidad el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). En tercer lugar, la obligación de sopesar los efectos beneficiosos de la ayuda frente a sus efectos adversos sobre las condiciones comerciales y el mantenimiento de una competencia no distorsionada también se desprende de principios que se aplican generalmente a todas las ayudas en virtud del artículo 107, apartado 3, del TFUE.
- 89 Precisamente por esta razón, tanto el Tribunal General, en los apartados 138 a 143 de la sentencia de 6 de julio de 1995, *AITEC y otros / Comisión* (T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995: 130), y el Tribunal de Justicia, en los apartados 54, 57 y 58 de la sentencia de 19 de julio de 2016, *Kotnik y otros* (C-526/14, EU:C:2016:570), consideró que la Comisión tenía derecho a supeditar la concesión de ayudas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE al cumplimiento de determinadas condiciones. Esto no sería posible sin ese ejercicio de equilibrio.
- 90 Además, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 67 de la sentencia recurrida, la existencia de una perturbación grave en la economía de un Estado miembro no debe dar lugar a una presunción de que los efectos beneficiosos de una ayuda superan sus efectos adversos, sino que, por el contrario, debería dar lugar a una vigilancia especial en la ponderación de dichos efectos, a efectos de apreciar la compatibilidad de dicha ayuda.
- 91 La Comisión y el Reino de España solicitan que se desestime el tercer motivo por infundado.

#### *Conclusiones del tribunal*

- 92 Procede señalar que, en el apartado 20 de la sentencia de 22 de septiembre de 2020, *Austria / Comisión* (C-594/18 P, EU:C:2020:742), el Tribunal de Justicia destacó las diferencias entre la redacción del artículo 107, 3 TFUE, letra b), y el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y señaló, en particular, que sólo la primera de dichas disposiciones establece el requisito de que las ayudas controvertidas persigan un objetivo de interés común. De ello, el Tribunal de Justicia concluyó que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), no supedita a tal condición la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas concedidas en virtud de dicha disposición.
- 93 Por un motivo similar, basado en una comparación del tenor de las disposiciones de que se trata, como consideró, en esencia, el Tribunal General en el apartado 66 de la sentencia recurrida, a falta de referencia alguna en el artículo 107, apartado 3, letra b), TFUE a demostrar que no hubo ningún efecto sobre las condiciones comerciales en medida contraria al interés común y, por tanto, a la necesidad de sopesar los efectos beneficiosos y los efectos adversos de la ayuda en cuestión, no puede interpretarse que dicha disposición exija a la Comisión realizar tal ponderación a efectos de evaluar la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas a que se refiere dicha disposición, a diferencia del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE (sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-209/21 P, EU:C:2023:905, apartado 85).
- 94 Esta diferencia en la apreciación de la compatibilidad de las ayudas contempladas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y la contemplada en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), puede explicarse por la naturaleza particular de las ayudas mencionadas en el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, que persigue objetivos de carácter excepcional y de especial importancia consistentes, bien en promover la ejecución de un proyecto importante de interés común europeo, bien en poner remedio a una perturbación grave en la economía de un Estado miembro. Por lo tanto, puede considerarse que las medidas de ayuda que contribuyen a la consecución de uno de esos objetivos, siempre que sean necesarias y proporcionadas, garantizan un equilibrio justo entre sus efectos beneficiosos y sus efectos adversos en el mercado interior y, por tanto, redundan en interés común de la Unión Europea (sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-209/21 P, EU:C:2023:905, apartado 86).
- 95 Por lo tanto, dado que el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE refleja la ponderación de los efectos de las ayudas estatales a que se refiere esa disposición realizada por los autores del Tratado FUE, la Comisión no está obligada a realizar una nueva ponderación de esos efectos cuando examina la compatibilidad de las ayudas que se prevé conceder sobre la base de dicha disposición (sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-209/21 P, EU:C:2023:905, apartado 87).
- 96 Además, aunque la excepción al principio de incompatibilidad de las ayudas estatales prevista en el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE debe interpretarse de forma estricta, los términos utilizados para definir dicha excepción no deben interpretarse, sin embargo, en el sentido de que restringir indebidamente su alcance o privarlo de sus efectos. Una excepción debe interpretarse de manera coherente con los objetivos que persigue (sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-209/21 P, EU:C:2023:905, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 97 Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que la Comisión no estaba obligada por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), a sopesar los efectos beneficiosos del régimen de ayudas controvertido frente a sus efectos adversos sobre condiciones comerciales y el mantenimiento de una competencia no distorsionada.
- 98 Por lo demás, procede declarar que la imputación basada en la desnaturalización de los hechos formulada en el marco del presente motivo de casación no está fundamentada en modo alguno.
- 99 De ello se deduce que debe desestimarse el tercer motivo por infundado.

### ***Sobre el cuarto motivo de casación***

#### *Argumentos de las partes*

- 100 Mediante su cuarto motivo, Ryanair reprocha al Tribunal General haber cometido un error de Derecho y un error manifiesto de apreciación al calificar, en los apartados 81 a 111 de la sentencia recurrida, el régimen de ayudas controvertido como «régimen de ayudas».
- 101 Mediante la primera parte del cuarto motivo de casación, Ryanair alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho y aplicó incorrectamente su propia jurisprudencia al apreciar si el

régimen de ayudas controvertido constituía un «régimen de ayudas» en el sentido del artículo 1, letra d), 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), el Tribunal General, en el apartado 81 a 94 de la sentencia recurrida, aplicó un doble criterio sin tener en cuenta que la facultad discrecional de las autoridades nacionales es un elemento constitutivo de dicho criterio.

- 102 Mediante la segunda parte de este motivo, Ryanair reprocha al Tribunal General haber considerado erróneamente, en los apartados 96 y 97 de la sentencia recurrida, que las autoridades españolas que concedieron la ayuda eran «independientes». Esta valoración se basa en una serie de suposiciones incorrectas. Por tanto, el Tribunal General asumió erróneamente, por un lado, que la SEPI y los expertos que la asistían eran fundamentalmente independientes y, por otro, que el Consejo de Administración y el Consejo de Ministros estaban obligados a seguir la evaluación de la SEPI.
- 103 Mediante la tercera parte de este motivo, Ryanair alega que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 103 y 104 de la sentencia recurrida, desde el Real Decreto-ley 25/2020, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (Real Decreto-ley 25/2020, de medidas urgentes de apoyo a la recuperación económica y el empleo), de 3 de julio de 2020 (BOE n.º 185, de 6 de julio de 2020, p. 47684) y el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del El Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia para empresas estratégicas; 'el ACM') regulaba únicamente ciertas características del Fondo, las autoridades responsables de implementar el esquema de ayuda en cuestión tenía un margen de apreciación en cuanto a la concesión de la ayuda en cuestión. En primer lugar, contrariamente a lo que afirmó el Tribunal General en el apartado 106 de dicha sentencia, la lista de los trece criterios de admisibilidad que figura en el artículo 2 del anexo II del MCA no es exhaustiva. En segundo lugar, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 107 de dicha sentencia, el criterio de la «importancia estratégica o sistémica de la empresa en cuestión» es extremadamente abierto y, por tanto, intrínsecamente discrecional, como lo demuestra la naturaleza de los factores que el Fondo deberá examinar de conformidad con dicho artículo.
- 104 Mediante la cuarta parte de este motivo, Ryanair reprocha al Tribunal General haber vulnerado, en el apartado 109 de la sentencia recurrida, su derecho de defensa al desestimar por inadmisibles su alegación de que las autoridades españolas disfrutaban de una amplia facultad de apreciación para determinar el importe y la forma de la ayuda de que se trata, por no haber sido invocados en el recurso de primera instancia. Esta imputación amplía el tercer motivo de dicho recurso, en la medida en que contenía la afirmación más general de que "el consejo de administración y también el Consejo de Ministros son órganos puramente políticos".
- 105 La Comisión y el Reino de España solicitan que se desestime el cuarto motivo de casación.

#### *Conclusiones del tribunal*

- 106 En la medida en que, en la primera parte de su cuarto motivo, Ryanair alega que, en los apartados 81 a 94 de la sentencia recurrida, el Tribunal General aplicó criterios incorrectos para determinar si la ayuda controvertida constituía una «régimen de ayudas» en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, en particular en la medida en que no examinaba la facultad discrecional de las autoridades nacionales, procede recordar que de dicha disposición se desprende que la clasificación de una medida estatal como régimen de ayudas presupone que se cumplan tres condiciones acumulativas. En primer lugar, las ayudas pueden concederse individualmente a las empresas mediante un acto. En segundo lugar, no es necesaria ninguna otra medida de ejecución para que se conceda dicha ayuda. En tercer lugar, las empresas a las que se pueden conceder ayudas individuales deben definirse «de manera general y abstracta» (sentencia de 16 de septiembre de 2021, *Comisión / Bélgica y Magnetrol Internacional*, C-337/19 P, EU:C:2021:741, párrafo 60).
- 107 A este respecto, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, el Tribunal General indicó que pretendía comprobar si, en primer lugar, las disposiciones del Derecho español identificadas por la Comisión en la Decisión controvertida como base jurídica de la el régimen de ayudas controvertido permitía, por sí solos, es decir, sin necesidad de nuevas medidas de aplicación, la concesión individual de ayudas a las empresas que las habían solicitado y, en segundo lugar, si dichas disposiciones definían de manera general y de forma abstracta los beneficiarios de la ayuda. Pese a que el Tribunal General previó así una comprobación de dos factores, procede señalar, en primer lugar, que el primero de ellos incluye los dos primeros de los tres requisitos mencionados en el

apartado anterior de la presente sentencia, el segundo de aquellos factores correspondientes a la tercera de dichas condiciones.

- 108 En segundo lugar, del examen realizado por el Tribunal General en los apartados 81 a 92 de la sentencia recurrida se desprende que tuvo en cuenta todos estos requisitos.
- 109 Por tanto, tras haber declarado, en primer lugar, en los apartados 82 a 85 de la sentencia recurrida, que las disposiciones del Derecho español identificadas por la Comisión en la Decisión controvertida como base jurídica del régimen de ayudas controvertido, a saber, las del Real Decreto-Ley 25/2020 y la ACM, permitían la concesión de ayudas individuales, en la medida en que dichas disposiciones regulaban, entre otras cosas, la forma de la ayuda, su cuantía, el período de su aplicabilidad, los criterios de admisibilidad para los beneficiarios y para los organismos responsables de su aplicación y del procedimiento que debe seguirse, en los apartados 86 a 90 de dicha sentencia, el Tribunal General examinó, en segundo lugar, si dichas disposiciones podían, por sí mismas, constituir la base de la concesión individual de ayudas a las empresas que las habían solicitado, es decir, sin necesidad de nuevas medidas de ejecución, y concluyó, en el apartado 90 de dicha sentencia, que así era. En tercer lugar, el Tribunal General declaró, en los apartados 91 y 92 de dicha sentencia, que las mismas disposiciones definían a los beneficiarios de la ayuda de forma general y abstracta.
- 110 Además, por lo que se refiere, más concretamente, a la imputación basada en que el Tribunal General no tuvo en cuenta la facultad discrecional de las autoridades nacionales, basta señalar que, en los apartados 99 a 110 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó en detalle la argumentación de Ryanair basada en la discreción de las autoridades españolas competentes, distinguiendo al mismo tiempo las circunstancias del presente asunto de las controvertidas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 14 de febrero de 2019, *Bélgica y Magnetrol International / Comisión* (T (-131/16 y T-263/16, EU:T:2019:91).
- 111 Por tanto, procede desestimar la primera parte del cuarto motivo de casación por infundada.
- 112 Mediante las partes segunda y tercera de este motivo, Ryanair cuestiona determinadas apreciaciones del Tribunal General mediante las cuales rechazó, por un lado, en los apartados 96 y 97 de la sentencia recurrida, las alegaciones de Ryanair basadas en que las autoridades españolas responsables de la aplicación del régimen de ayudas controvertido concedió las ayudas en cuestión en función de consideraciones de oportunidad política y, en segundo lugar, en particular en los apartados 106 y 107 de dicha sentencia, el argumento basado en que dichas autoridades gozaban de una amplia facultad de apreciación en lo que respecta a la concesión de dichas ayudas.
- 113 Con ello, Ryanair pretende, en realidad, cuestionar la apreciación definitiva de los hechos que el Tribunal General realizó en esos apartados de la sentencia recurrida, sin demostrar que realizó una apreciación manifiestamente incorrecta que constituiría una desnaturalización de los hechos o de las pruebas, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 55 de la presente sentencia.
- 114 Habida cuenta de lo que antecede, procede declarar la inadmisibilidad de las partes segunda y tercera del cuarto motivo de casación.
- 115 En la medida en que, mediante la cuarta parte de este motivo, Ryanair impugna el apartado 109 de la sentencia recurrida, debido a que el Tribunal General desestimó por inadmisibles su alegación, formulada en la vista, según la cual las autoridades españolas disfrutaban de amplio margen de apreciación para determinar el importe y la forma de la ayuda, hay que señalar que el Tribunal General calificó acertadamente esta alegación como inadmisibles. En primer lugar, en el tercer motivo de su demanda en primera instancia, la recurrente se limitó a hacer referencia a la identificación de los beneficiarios, como se desprende del título de dicho motivo y de los apartados 101 a 105 de dicha demanda. Por lo tanto, la recurrente no puede alegar válidamente que nada en dicha solicitud indique que la facultad discrecional allí mencionada se limite a las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios.
- 116 En segundo lugar, la recurrente se limita a afirmar que la afirmación de que las autoridades españolas disfrutaban de una amplia facultad discrecional a la hora de determinar el importe y la forma de la ayuda estaba "implícita" en la afirmación más general de que el Consejo de Administración del Fondo y, asimismo, el Consejo de Ministros están órganos puramente políticos. Tal afirmación no parece suficiente para demostrar que la alegación de la recurrente, mencionada

en el apartado anterior, constituía una ampliación del tercer motivo de su recurso ante el Tribunal General.

- 117 Por tanto, procede desestimar la cuarta parte del cuarto motivo de casación por infundada.
- 118 De lo anterior se desprende que debe desestimarse el cuarto motivo de casación por ser en parte inadmisibles y en parte infundado.

### ***Sobre el quinto motivo de casación***

#### *Argumentos de las partes*

- 119 Mediante su quinto motivo, Ryanair alega que, al considerar, en los apartados 112 y 113 de la sentencia recurrida, que el cuarto motivo de su recurso en primera instancia, relativo a una vulneración de sus derechos procesales por cuanto el Comisión se negó a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, se vio privada de su finalidad declarada como consecuencia de la desestimación de los motivos primero a tercero de dicho recurso y carecía de contenido independiente de esos dos motivos, El Tribunal General incurrió en error de Derecho y desnaturalizó manifiestamente los hechos.
- 120 Ryanair alega que, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General, el cuarto motivo tenía un contenido autónomo respecto de los motivos primero a tercero del recurso en primera instancia. El control judicial de la existencia de dificultades graves que deberían haber llevado a la incoación del procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE difiere del control de un error de Derecho o de un error manifiesto de apreciación cometido por la Comisión en el fondo examen del régimen de ayudas controvertido. Por tanto, podría acreditarse la existencia de dificultades tan graves aun cuando, contrariamente a lo sostenido por la recurrente en sus motivos primero a tercero, el examen de dicho régimen de ayudas por la Comisión no adolece ni de un error manifiesto de apreciación ni de un error de Derecho.
- 121 Del mismo modo, el cuarto motivo del recurso de primera instancia no quedó privado de su finalidad declarada, ya que demostrar la existencia de tales errores es completamente diferente de demostrar la existencia de dificultades tan graves. Además, Ryanair presentó argumentos independientes en este sentido, demostrando, entre otras cosas, que la Comisión no había verificado el respeto de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento, ni la contribución de empresas no establecidas en España, a la prestación de servicios esenciales en España, y que no había aplicado la "prueba de ponderación". Ante el Tribunal General, Ryanair identificó deficiencias específicas en la información facilitada a la Comisión y puso de relieve graves dificultades para independizar su cuarto motivo de los motivos primero a tercero del mismo recurso.
- 122 La Comisión y el Reino de España solicitan que se desestime el quinto motivo.

#### *Conclusiones del tribunal*

- 123 Cuando una demandante solicita la anulación de una decisión de la Comisión de no plantear objeciones en relación con una ayuda estatal, cuestiona esencialmente el hecho de que dicha decisión se adoptó sin que la Comisión iniciara el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, vulnerando así los derechos procesales del demandante. Para que se estime su recurso de anulación, la demandante puede invocar cualquier motivo destinado a demostrar que la apreciación de las informaciones y de los elementos de prueba de que disponía la Comisión durante la fase de examen preliminar de la medida notificada debería haber suscitado dudas sobre la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior. Sin embargo, el uso de tales argumentos no puede tener como consecuencia modificar el objeto del recurso o alterar las condiciones de su admisibilidad. Por el contrario, la existencia de dudas sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión estaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE y al artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015. /1589 (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 143 y jurisprudencia citada).
- 124 Por tanto, corresponde a la parte que formula tal alegación demostrar que existían dudas sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, por lo que la Comisión estaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal. Esta prueba debe buscarse tanto en las circunstancias en



las que se tomó la decisión como en su contenido, sobre la base de un conjunto de pruebas que lo corroboren (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 144 y jurisprudencia citada).

- 125 En particular, el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión durante el procedimiento de examen preliminar es un indicio de que la Comisión se enfrentó a serias dificultades para evaluar la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior, lo que debería haber llevado a incoar el procedimiento de investigación formal (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 145 y jurisprudencia citada).
- 126 A este respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, a la imputación basada en que el Tribunal General consideró, en el apartado 113 de la sentencia recurrida, que el cuarto motivo del recurso de primera instancia carecía de contenido autónomo, procede examinar señaló que, como afirmó Ryanair en su recurso de casación, es cierto que si se hubiera demostrado la existencia de dificultades graves, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia, la La Decisión controvertida podría haber sido anulada únicamente por este motivo, aunque no se hubiera demostrado, por otra parte, que las apreciaciones de fondo de la Comisión fueran erróneas de hecho o de Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair contra Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 146 y jurisprudencia citada).
- 127 Además, la existencia de tales dificultades puede buscarse, en particular, en dichas apreciaciones y, en principio, puede demostrarse mediante motivos o alegaciones invocados por un demandante para impugnar el fundamento de una decisión de no formular objeciones, incluso si el examen de esos motivos o alegaciones no lleva a la conclusión de que dichas apreciaciones son erróneas de hecho o de Derecho (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair / Comisión*, C-320/21 P, EU:C:2023:712, apartado 147 y jurisprudencia citada).
- 128 En el caso de autos, procede señalar que el cuarto motivo del recurso de Ryanair en primera instancia se basaba, en esencia, en que el examen efectuado por la Comisión durante el procedimiento de examen preliminar del régimen de ayudas controvertido y las diferentes apreciaciones Las consideraciones sobre la compatibilidad de dicho régimen de ayudas con el mercado interior que la Comisión habría hecho si hubiera decidido incoar un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, eran incompletas e insuficientes. De dicho recurso se desprende también que, en apoyo de ese cuarto motivo, Ryanair repitió esencialmente de forma resumida los argumentos formulados en los motivos primero a tercero de dicho recurso, relativos al fondo de la Decisión controvertida, o se refirió directamente a esos argumentos.
- 129 En estas circunstancias, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 113 de la sentencia recurrida, que el cuarto motivo del recurso en primera instancia carecía de «contenido autónomo» respecto de los motivos primero a tercero de dicho recurso. , en la medida en que, tras examinar el fondo de esos tres primeros motivos, incluidas las alegaciones basadas en que el examen efectuado por la Comisión fue incompleto e insuficiente, no estaba obligada a apreciar por separado el fundamento del cuarto motivo, tanto más cuanto que , como también señaló acertadamente el Tribunal General en el apartado 113 de la sentencia recurrida, mediante este motivo Ryanair no había aportado elementos concretos que pudieran demostrar la existencia de posibles dificultades graves a las que se enfrentaba la Comisión a la hora de evaluar la compatibilidad del régimen de ayudas. en conflicto con el mercado interior.
- 130 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 113 de la sentencia recurrida, que no procedía pronunciarse sobre el fondo del cuarto motivo del recurso de primera instancia. A este respecto, no procede examinar, por otra parte, si el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 112 de dicha sentencia, que ese motivo tenía carácter subsidiario y que estaba privado de su finalidad declarada.
- 131 Por último, procede declarar que Ryanair no ha presentado ningún argumento que pueda demostrar que el Tribunal General desnaturalizó los hechos, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 55 de la presente sentencia, al examinar este motivo. .
- 132 De lo anterior se desprende que debe desestimarse el quinto motivo de casación por infundado.

#### **Sobre el sexto motivo de casación**

### *Argumentos de las partes*

- 133 Mediante su sexto motivo de casación, Ryanair reprocha al Tribunal General haber cometido un error de Derecho y haber desnaturalizado manifiestamente los hechos al considerar, en los apartados 115 a 125 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incumplido su obligación de motivación en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.
- 134 Según la recurrente, el Tribunal General admitió que el contexto en el que se adoptó la decisión controvertida, marcado por la aparición de la pandemia de COVID-19 y las dificultades que dicha pandemia pudo haber generado en la redacción de las decisiones de la Comisión, podría justificar una falta de pruebas cruciales en la motivación de dicha decisión, aun cuando dichas pruebas eran necesarias para que la recurrente comprendiera el razonamiento subyacente a las conclusiones de la Comisión expuestas en dicha decisión. La interpretación que hace el Tribunal General del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, en la sentencia recurrida es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y priva de todo efecto práctico a la obligación de motivación establecida en dicha disposición.
- 135 La Comisión y el Reino de España solicitan que se desestime el sexto motivo de casación por inadmisibles o, en cualquier caso, por infundados.

### *Conclusiones del tribunal*

- 136 Procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe ser adecuada al acto controvertido y revelar de forma clara e inequívoca el razonamiento seguido por el institución que adoptó las medidas de manera que permita a los interesados conocer los motivos de la medida y al Tribunal competente ejercer su facultad de control. Los requisitos que debe cumplir la motivación dependen de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto en cuestión, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios del acto, u otras partes a quienes es de interés directo e individual, puede tener para obtener explicaciones. No es necesario que la motivación especifique todos los hechos y elementos de Derecho pertinentes, ya que la cuestión de si la motivación cumple los requisitos del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe apreciarse no sólo teniendo en cuenta su tenor, sino también su contexto y a todas las normas jurídicas que regulan la materia en cuestión (sentencia de 2 de septiembre de 2021, *Comisión / Tempus Energy y Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 198 y ley citada).
- 137 En concreto, por lo que se refiere a una decisión con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE de no plantear objeciones respecto de una medida de ayuda, como en el presente caso, el Tribunal de Justicia ha declarado anteriormente que tal decisión, que se adopta en un plazo breve, debe limitarse a exponer las razones por las que la Comisión considera que no se enfrenta a dificultades graves a la hora de evaluar la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior, y que incluso una motivación sucinta de esa decisión debe considerarse como suficiente para cumplir la exigencia de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, siempre que revele de forma clara e inequívoca las razones por las que la Comisión consideró que no se enfrentaba a dificultades graves, la cuestión si el razonamiento está fundado es una cuestión separada (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, *Comisión / Tempus Energy y Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 199 y la jurisprudencia citada).
- 138 A la luz de estas exigencias procede examinar si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida estaba suficientemente motivada.
- 139 A este respecto, en primer lugar, en la medida en que Ryanair reprocha al Tribunal General, en esencia, flexibilizar las exigencias relativas a la obligación de motivación, habida cuenta del contexto de la pandemia de COVID-19 en el que se adoptó la decisión controvertida adoptada, procede señalar que, al referirse, en el apartado 120 de la sentencia recurrida, al contexto en el que se adoptó dicha decisión, a saber, el de una pandemia y la extrema urgencia con la que la Comisión había adoptado el «marco temporal» ' comunicación, examinando las medidas que le notificaron los Estados miembros, en particular en virtud de dicha comunicación, y había adoptado las decisiones relativas a dichas medidas, incluida la Decisión controvertida, el Tribunal General acertó, como exige la jurisprudencia citada en los apartados 136 y 137 de la presente sentencia, tuvo en cuenta factores pertinentes para determinar si, al adoptar dicha decisión, la Comisión había cumplido su obligación de motivación.

- 140 En segundo lugar, en la medida en que Ryanair invoca factores específicos sobre los cuales la Comisión, incumpliendo dicha obligación, no se pronunció o no evaluó en la Decisión controvertida, como por ejemplo si el régimen de ayudas controvertido respetaba el principio de igualdad de trato, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento y las razones precisas por las que las empresas "estratégicas" establecidas en España deben verse favorecidas frente a otras empresas igualmente afectadas por la pandemia de COVID-19, se desprende de los apartados 122 y 123 de la sentencia recurrida, que el Tribunal General consideró que dichos elementos, o bien no eran pertinentes a efectos de dicha Decisión, o bien en dicha Decisión se les hacía referencia de manera suficiente en Derecho para que el razonamiento de la Comisión fuera entendido en dicha Decisión. respecto.
- 141 No parece que, con estas consideraciones, el Tribunal General haya incumplido la exigencia de motivación de una decisión de la Comisión adoptada con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, de no formular objeciones, como se desprende de la jurisprudencia citada en los apartados 136 y 137 de la presente sentencia, ya que esa motivación, en el presente caso, permite a Ryanair determinar los motivos de la decisión controvertida y permite al juez de la Unión ejercer su facultad de control respecto de dicha decisión, como se desprende, además, de la sentencia recurrida.
- 142 Además, en la medida en que la argumentación formulada en el sexto motivo de casación pretende en realidad demostrar que la decisión controvertida fue adoptada sobre la base de una apreciación insuficiente o jurídicamente incorrecta por parte de la Comisión, dicha argumentación se refiere al fondo de dicha decisión y no a la exigencia de motivación como requisito sustancial de forma, de modo que debe ser desestimada a la luz de la jurisprudencia recordada en el apartado 137 de la presente sentencia.
- 143 De lo anterior se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 115 a 125 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida estaba suficientemente motivada.
- 144 Por último, procede señalar que Ryanair no ha presentado ningún argumento que pueda demostrar que el Tribunal General desnaturalizó los hechos, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 55 de la presente sentencia, al examinar el quinto motivo. en el recurso de primera instancia.
- 145 De lo anterior se desprende que debe desestimarse el sexto motivo de casación por infundado.
- 146 Al no haber sido estimado ninguno de los motivos invocados por la recurrente, procede desestimar el recurso en su totalidad.

### **Costos**

- 147 Conforme al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, en caso de que el recurso de casación sea infundado, el Tribunal de Primera Instancia se pronunciará sobre las costas.
- 148 El artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, dispone que la parte perdedora será condenada en costas si éstas han sido solicitadas en los escritos de la parte perdedora. Dado que la recurrente ha sido desestimada y la Comisión ha solicitado que se le condenen en costas, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.
- 149 De conformidad con el artículo 184, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, cuando el recurso no haya sido interpuesto por una parte coadyuvante en primera instancia, no podrá condenarse a ésta al pago de las costas del procedimiento de apelación, a menos que haya participado en la vista escrita u oral. parte del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Cuando una parte coadyuvante en primera instancia participe en el procedimiento, el Tribunal podrá decidir que cargue con sus propias costas. Por haber participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia el Reino de España, coadyuvante en primera instancia, procede condenarlo a cargar con sus propias costas.

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

1. **Desestima el recurso de apelación;**
- 2) **Ryanair DAC cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
3. **Condenar al Reino de España a cargar con sus propias costas.**

Licurgos  
rodin

Spineanu-Matei

Bonichot  
rossi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de junio de 2024.

A. Calot Escobar

C. Licurgos

Registrador

Presidente de la Cámara