

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ080862

TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 17 de febrero de 2021

Sala 10.^a ampliada

Asunto n.º T-259/20

SUMARIO:

Ayudas de Estado. Moratoria, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Tasa de aviación civil y tasa de solidaridad de los billetes de avión. *Transporte aéreo. Moratoria, en el contexto de la pandemia de COVID-19, en los pagos que se adeudaban mensualmente entre marzo y diciembre de 2020.* La demandante formula cuatro motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en esencia en la violación de los principios de no discriminación por razón de nacionalidad y libre prestación de servicios, el segundo motivo se basa en un error manifiesto de apreciación en el análisis de la proporcionalidad del régimen controvertido de ayudas en relación con los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19, el tercer motivo se basa en la vulneración de los derechos procedimentales que se derivan del art. 108.2 TFUE, y el cuarto motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación. Tal y como exige el art. 107.2.b) TFUE, resulta acreditado el vínculo de causalidad entre la pandemia de COVID-19 y las medidas restrictivas y de confinamiento adoptadas por las autoridades francesas, por un lado, y los perjuicios económicos sufridos por las compañías aéreas que operan en Francia, por otro, ya que el transporte aéreo, en particular el de pasajeros cayó en territorio francés a prácticamente cero. Dado que la existencia de un acontecimiento de carácter excepcional relacionado con los perjuicios por los que el régimen controvertido de ayudas pretende indemnizar está acreditada y que, más en concreto, dicho régimen tiene por objeto reducir las cargas de las compañías aéreas que resultaron gravemente afectadas por las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por la República Francesa a fin de hacer frente a la pandemia de COVID-19, el objetivo del régimen controvertido de ayudas cumple los requisitos establecidos en el art. 107.2.b) TFUE. Al limitar la ayuda a las compañías aéreas titulares de licencia francesa, debido a los vínculos estables y recíprocos que mantienen con la economía francesa, el régimen controvertido de ayudas es idóneo, a efectos del art. 107.2.b) TFUE, para alcanzar el objetivo de reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional. En la Decisión impugnada la Comisión aprobó un régimen de ayudas que tiene efectivamente por objeto reparar los perjuicios causados por el acontecimiento de carácter excepcional que constituyen la pandemia de COVID-19 y las medidas restrictivas y de confinamiento adoptadas por la República Francesa como reacción a aquella, y que en sus modalidades de concesión no excede de lo necesario para alcanzar su objetivo. Por consiguiente, resulta obligado observar, a la luz de los principios de igualdad de trato y no discriminación, que las consecuencias que tiene dicho régimen por el hecho de haber limitado las autoridades francesas su ámbito de aplicación a las compañías aéreas que son titulares de una licencia francesa no infringen el art. 18 TFUE, párrafo primero, por la mera circunstancia de que se priorice a las compañías aéreas cuyo centro de actividad principal está en territorio francés. De lo anterior resulta que el objetivo del régimen controvertido de ayudas cumple los requisitos de la excepción establecida por el art.107.2.b) TFUE, y que las modalidades de concesión de la ayuda no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Al limitar la ayuda a las compañías aéreas titulares de licencia francesa, debido a los vínculos estables y recíprocos que mantienen con la economía francesa, el régimen controvertido de ayudas es idóneo, a efectos del art. 107.2.b)TFUE, para alcanzar el objetivo de reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional. Las compañías aéreas que cumplen el criterio de selección han resultado en proporción mucho más afectadas que la demandante, que, a la vista de los últimos datos facilitados, solamente realizaba dentro de Francia, hacia Francia y desde Francia el 8,3 % de su actividad, frente al 100 % para algunas de las compañías que sí cumplían el criterio de selección. Tampoco infringen dichas medidas el principio de proporcionalidad y la Comisión ha motivado el razonamiento seguido para adoptar la medida en cuestión, pues en la Decisión impugnada la Comisión expuso las razones por las que el régimen controvertido de ayudas cumplía los requisitos establecidos en el art.107.2.b) TFUE, y especialmente la necesidad, idoneidad y proporcionalidad del criterio de selección consistente en ser titular de una licencia francesa, sí cumplió con la obligación de motivación y debe desestimarse en su totalidad el recurso [Vid., en el mismo sentido STGUE de 17 de febrero de 2021, asunto T-238/20 (NFJ080863) referido a la ayuda sueca en forma de sistema de garantías de préstamo para determinadas compañías aéreas].

PRECEPTOS:

Tratado de 25 de marzo de 1957 (TFUE), arts. 18, 56, 58, 107, 108, 263 y 296.

PONENTE:

Don E. Buttigieg.

En el asunto T-259/20,

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

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn y S. Noë y por la Sra. C. Georgieva-Kecsmar, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por las Sras. E. de Moustier, C. Mosser y A. Daniel y por el Sr. P. Dodeller, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2020) 2097 final de la Comisión, de 31 de marzo de 2020, sobre la ayuda de Estado SA.56765 (2020/N) — Francia — COVID-19 — Moratoria en el pago de las tasas aeronáuticas a favor de las compañías de transporte público aéreo,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y por los Sres. A. Kornezov y E. Buttigieg (Ponente), la Sra. K. Kowalik-Bańczyk y el Sr. G. Hesse, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1. El 24 de marzo de 2020, la República Francesa notificó a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, una medida de ayuda en forma de moratoria en los pagos que se adeudaban mensualmente entre marzo y diciembre de 2020 por la tasa de aviación civil y por la tasa de solidaridad de los billetes de avión (en lo sucesivo, «régimen controvertido de ayudas»).

2. El régimen controvertido de ayudas, que tiene por objeto lograr que las compañías aéreas que sean titulares de una licencia de explotación otorgada en Francia con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO 2008, L 293, p. 3) (en lo sucesivo, «licencia francesa»), puedan mantener suficiente liquidez hasta el fin de las restricciones o prohibiciones de desplazamiento y la vuelta a la actividad comercial normal, aplaza de este modo el pago de dichas tasas hasta el 1 de enero de 2021 y distribuye a continuación los pagos a lo largo de 24 meses, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2022. El importe exacto de las tasas se determina en función del número de pasajeros transportados y el número de vuelos realizados desde aeropuertos franceses. Además, el régimen controvertido de ayudas beneficiará a las compañías de transporte

aéreo público que sean titulares de licencia francesa, lo que implica que tengan su «centro de actividad principal» en Francia (véase el apartado 29 posterior).

3. El 31 de marzo de 2020, la Comisión adoptó la Decisión C(2020) 2097 final, sobre la ayuda de Estado SA.56765 (2020/N) — Francia — COVID-19 — Moratoria en el pago de las tasas aeronáuticas a favor de las compañías de transporte público aéreo (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en virtud de la cual, tras concluir que el régimen controvertido de ayudas era «ayuda de Estado» a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, evaluó su compatibilidad con el mercado interior, más en concreto a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

4. A ese respecto, en un primer momento, la Comisión consideraba, en particular, que la epidemia de COVID-19 constituía un acontecimiento de carácter excepcional a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y que existía una relación de causalidad entre los perjuicios causados por dicho acontecimiento y los daños compensados por el régimen controvertido de ayudas, dado que este tenía por objeto atenuar la crisis de liquidez que las compañías aéreas sufrían a causa de la pandemia de COVID-19, dando respuesta a las necesidades de tesorería de las compañías de transporte aéreo público que eran titulares de una licencia francesa.

5. En un segundo momento, tras recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que solo podían compensarse los desventajas económicas causadas directamente por un acontecimiento de carácter excepcional y que la indemnización no podía superar el importe de dichas desventajas, la Comisión consideraba, en primer lugar, que el régimen controvertido de ayudas era proporcionado en relación con el importe de perjuicios que se esperaba constatar, dado que el importe previsto de ayuda resultaba ser inferior a los perjuicios comerciales que se suponía que se producirían a causa de la crisis resultante de la pandemia de COVID-19.

6. En segundo lugar, la Comisión consideraba que estaba claro que el régimen controvertido de ayudas se había instaurado sin incurrir en discriminación, puesto que entre sus beneficiarios estaban todas las compañías aéreas titulares de licencias francesas. Destacaba a ese respecto que el hecho de que en el caso de autos se concediera la ayuda mediante una moratoria para determinadas tasas que recaían también sobre las cuentas de las compañías aéreas titulares de licencias de explotación expedidas por otros Estados miembros no tenía incidencia en su carácter no discriminatorio, puesto que el régimen controvertido de ayudas pretendía claramente indemnizar por perjuicios sufridos por compañías aéreas titulares de licencias francesas. Por tanto, entendía que la cobertura del régimen controvertido de ayudas seguía siendo proporcionado en relación con su objetivo de indemnizar por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19. Afirmaba que, concretamente, el régimen controvertido de ayudas contribuía a salvaguardar la estructura del sector aéreo para las compañías aéreas titulares de licencias francesas. Por consiguiente, estimaba que las autoridades francesas ya habían probado que el régimen controvertido de ayudas no superaba los perjuicios directamente causados por la crisis debida a la pandemia de COVID-19.

7. Por tanto, habida cuenta de los compromisos adoptados por la República Francesa y, en particular, el de remitirle para que le diera el visto bueno una metodología detallada de cómo ese Estado miembro pensaba cuantificar, *a posteriori* y respecto de cada beneficiario, el importe de los perjuicios vinculados con la crisis causada por la pandemia de COVID-19, la Comisión decidía no plantear objeciones en relación con el régimen controvertido de ayudas.

Procedimiento y pretensiones de las partes

8. La demandante interpuso el presente recurso mediante escrito presentado ante la Secretaría del Tribunal el 8 de mayo de 2020.

9. Mediante escrito presentado ese mismo día ante la Secretaría del Tribunal solicitó que el asunto se sustanciase mediante procedimiento acelerado de conformidad con los artículos 151 y 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Mediante resolución de 29 de mayo de 2020 el Tribunal (Sala Décima) estimó la solicitud de procedimiento acelerado.

10. El 18 de junio de 2020, la Comisión presentó su escrito de contestación ante la Secretaría del Tribunal.

11. El 30 de junio de 2020, la demandante presentó una solicitud motivada de celebración de vista oral con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

12. Mediante escrito presentado ante la Secretaría del Tribunal el 20 de julio de 2020 la República Francesa solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante escrito

presentado ante la Secretaría del Tribunal el 28 de julio de 2020 y de conformidad con el artículo 144, apartado 7, del Reglamento de Procedimiento, la demandante solicitó que no se comunicaran a la República Francesa determinados datos referidos al número de reservas y al número previsto de pasajeros que se recogían en la demanda, su versión abreviada y los anexos de ambas. En consecuencia, adjuntó una versión no confidencial de la demanda, de su versión abreviada y de los anexos de ambas.

13. A propuesta de la Sala Décima, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una sala ampliada.

14. Mediante auto de 5 de agosto de 2020, el Presidente de la Sala Décima ampliada del Tribunal admitió la intervención de la República Francesa y resolvió que la comunicación de la demanda, de su versión abreviada y de los anexos de ambas se limitara provisionalmente a las versiones no confidenciales presentadas por la demandante, a la espera de las observaciones que pudiera formular la República Francesa sobre la solicitud de tratamiento confidencial.

15. Mediante diligencia de ordenación del procedimiento de 6 de agosto de 2020, se autorizó a la República Francesa, con arreglo al artículo 154, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, a presentar un escrito de formalización de su intervención.

16. El 21 de agosto de 2020, la República Francesa remitió a la Secretaría del Tribunal el escrito de formalización de su intervención, sin plantear objeciones a la solicitud de tratamiento confidencial de la demandante.

17. La demandante solicita al Tribunal que:

- Anule la Decisión impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

18. La Comisión solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

19. La República Francesa solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que pretende impugnar el fundamento de la apreciación de la ayuda en sí mismo y que se desestime el resto del recurso en cuanto al fondo. Con carácter subsidiario, solicita la desestimación del recurso en su totalidad en cuanto al fondo.

Fundamentos de Derecho

20. Ha de recordarse que el juez de la Unión Europea puede apreciar si, en las circunstancias de cada caso, una buena administración de justicia justifica que se desestime el recurso en cuanto al fondo sin pronunciarse previamente sobre la inadmisibilidad (véanse, en ese sentido, las sentencias de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartados 51 y 52, y de 14 de septiembre de 2016, Trajektna luka Split/Comisión, T-57/15, no publicada, EU:T:2016:470, apartado 84). Por consiguiente, habida cuenta, en particular, de los motivos que llevaron a la concesión de la tramitación acelerada del presente procedimiento y de la importancia, tanto para la demandante como para la Comisión y la República Francesa, de una respuesta rápida en cuanto al fondo, ha de analizarse desde un principio el fundamento del recurso, sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad.

21. La demandante formula cuatro motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en esencia en la violación de los principios de no discriminación por razón de nacionalidad y libre prestación de servicios, el segundo motivo se basa en un error manifiesto de apreciación en el análisis de la proporcionalidad del régimen controvertido de ayudas en relación con los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19, el tercer motivo se basa en la vulneración de los derechos procedimentales que se derivan del artículo 108 TFUE, apartado 2, y el cuarto motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre el primer motivo: violación de los principios de no discriminación por razón de nacionalidad y libre prestación de servicios

22. El primer motivo está formado en esencia por cuatro partes: la infracción del artículo 18 TFUE, la violación del principio de proporcionalidad, la existencia de error manifiesto de apreciación y la violación del principio

de la libre prestación de servicios y la falta de justificación de la injerencia en dicho principio. Antes de llevar a cabo su análisis, es preciso comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

23. De conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), «serán compatibles con el mercado interior [...] b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional». A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que esta disposición prevé ayudas que son legalmente compatibles con el mercado interior siempre que cumplan determinados criterios objetivos. De ello se desprende que la Comisión está obligada a declarar tales ayudas compatibles con el mercado cuando se cumplan los referidos criterios, sin tener ninguna facultad de apreciación a ese respecto (sentencia de 25 de junio de 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Comisión*, T-268/06, EU:T:2008:222, apartado 51; véase asimismo, en ese sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 1980, *Philip Morris Holland/Comisión*, 730/79, EU:C:1980:209, apartado 17).

24. Por lo tanto, únicamente pueden compensarse, en virtud de dicha disposición, las desventajas de tipo económico causadas directamente por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Por consiguiente, debe existir una relación directa entre los daños causados por el acontecimiento de carácter excepcional y la ayuda estatal, y es necesaria una evaluación lo más precisa posible de los daños sufridos (véase la sentencia de 23 de febrero de 2006, *Atzeni y otros*, C-346/03 y C-529/03, EU:C:2006:130, apartado 79 y jurisprudencia citada).

25. En consecuencia, la Comisión comprobará si las medidas controvertidas de ayuda resultan o no adecuadas para reparar los perjuicios causados por acontecimientos excepcionales y proscribe medidas de carácter general e independiente de los perjuicios supuestamente provocados por tales acontecimientos (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2018, *Larko/Comisión*, T-423/14, EU:T:2018:57, apartado 38). Asimismo, es necesario que el Estado miembro de que se trate limite el importe de la indemnización a lo necesario para reparar los perjuicios sufridos por los beneficiarios de la medida controvertida.

26. En el caso de autos no se puede discutir que a los efectos del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), la pandemia de COVID-19 constituye un acontecimiento de carácter excepcional. La Decisión impugnada expone los criterios de la práctica decisoria de la Comisión al respecto en el apartado 29, e indica a continuación en qué medida la pandemia de COVID-19 se corresponde con ella. Sin embargo, la demandante, aun sin discrepar, alegó en la vista que en sus escritos procesales la Comisión y la República Francesa consideraban que eran las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por dicho Estado miembro, y no la propia pandemia, las que constituían dicho acontecimiento. En realidad, como acredita la Comisión en el apartado 35 del escrito de contestación, aclarado por la nota a pie de página n.º 18, se considera que dicha pandemia y las medidas adoptadas por las autoridades francesas para hacerle frente son, conjuntamente, el acontecimiento de carácter excepcional, según indica la redacción explícita de los apartados 15 y 50 de la Decisión impugnada. Y es que dichas medidas, que son excepcionalmente restrictivas, en relación en particular con la libertad de movimientos, tanto en Francia como a escala de la Unión Europea, solo encuentran su razón de ser en la voluntad de limitar la propagación de la pandemia. Esta obligó a las medidas controvertidas, las cuales a su vez surtieron efectos sobre las compañías aéreas que operan en el mercado francés. Por lo tanto, no hay interrupción en la relación de causalidad entre el acontecimiento de carácter excepcional y el perjuicio. Por lo demás, de la jurisprudencia se desprende un enfoque similar. De este modo, el Tribunal señaló en la sentencia de 25 de junio de 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Comisión* (T-268/06, EU:T:2008:222), apartado 49, que la Comisión había recordado acertadamente el carácter de acontecimiento excepcional del cierre del espacio aéreo de los Estados Unidos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2001 y concluido que se calificaban de acontecimientos de carácter excepcional no solo los atentados, sino también el cierre del espacio aéreo.

27. Por tanto, como exige el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), resulta acreditado el vínculo de causalidad entre la pandemia de COVID-19 y las medidas restrictivas y de confinamiento adoptadas por las autoridades francesas, por un lado, y los perjuicios económicos sufridos por las compañías aéreas que operan en Francia, por otro, ya que el transporte aéreo, en particular el de pasajeros (véanse los apartados 35 a 37 de la Decisión impugnada), cayó en territorio francés a prácticamente cero.

Sobre las tres primeras partes del primer motivo: infracción del artículo 18 TFUE, violación del principio de proporcionalidad y existencia de error manifiesto de apreciación

28. En el presente asunto, en primer lugar, el régimen controvertido de ayudas consiste en la concesión de una moratoria sobre el pago de las tasas aeronáuticas para compañías aéreas de licencia francesa, lo cual implica

que su «centro de actividad principal» estaba en Francia (véase el apartado 29 posterior). Está limitado en el tiempo, ya que tiene por objeto el importe de las tasas que en otras condiciones serían exigibles mensualmente por los meses comprendidos entre marzo y diciembre de 2020. Como se indica en el apartado 2 anterior, la expresión «licencia francesa» se refiere a una licencia expedida por las autoridades francesas con arreglo al artículo 3 del Reglamento n.º 1008/2008.

29. En segundo lugar, a tenor del artículo 2, punto 26, del Reglamento n.º 1008/2008 se define «centro de actividad principal» como domicilio social o sede social de una compañía aérea de la Unión en el Estado miembro a partir del cual se realizan las principales funciones financieras y el control operativo, incluida la gestión continua de aeronavegabilidad. En la práctica, el concepto de centro de actividad principal se corresponde con el domicilio social de dicha compañía aérea (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, apartado 66). Por lo tanto, es cierto que, como afirma la demandante, para una persona jurídica determinada, el mencionado Reglamento permite el establecimiento de un solo centro de actividad principal y, por consiguiente, la expedición de una sola licencia por las autoridades del Estado miembro en cuyo territorio esté situado ese centro de actividad principal. No obstante, las compañías aéreas pueden obtener varias licencias mediante la creación de varias personas jurídicas separadas, por ejemplo mediante la constitución de filiales.

30. Una vez hechas esas precisiones, ha de recordarse que, según la jurisprudencia, del sistema general del Tratado se deduce que el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe conducir nunca a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado. Por lo tanto, la Comisión no puede declarar compatibles con el mercado interior ayudas de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, infrinjan otras disposiciones del Tratado. Del mismo modo, la Comisión no puede declarar compatibles con el mercado interior ayudas de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, vulneren principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de igualdad de trato (sentencia de 15 de abril de 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, apartados 50 y 51).

31. En el presente asunto resulta obligado observar que uno de los criterios para optar a la medida, la titularidad de una licencia francesa, da lugar a un trato diferente a las compañías aéreas que tienen su centro de actividad principal en Francia, las cuales pueden disfrutar de la moratoria concedida por el Estado, y a las que lo tienen en otro Estado miembro y operan dentro de Francia, hacia Francia y desde Francia al amparo de la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, las cuales no tienen derecho a esa moratoria.

32. Aun suponiendo que, como afirma la demandante, a efectos del artículo 18 TFUE, párrafo primero, esa diferencia en el trato pueda asimilarse a discriminación, ha de destacarse que, según dicha disposición, se prohibirá toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados, «sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos». Por tanto, es necesario comprobar si esa diferencia en el trato está permitida a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), que es el fundamento jurídico de la Decisión impugnada. Este análisis supone, por un lado, que el objetivo del régimen controvertido de ayudas cumpla los requisitos de la última disposición citada y, por otro, que las modalidades de concesión de la ayuda no vayan más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo.

33. En un primer momento, por lo que respecta al objetivo del régimen controvertido de ayudas, ha de observarse que con carácter general es, de conformidad con la literalidad del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), reparar en el sector del transporte aéreo el perjuicio resultante del acontecimiento de carácter excepcional de que se trata. Por tanto, el objetivo específico del régimen controvertido de ayudas no es en sí mismo mantener la estructura del mercado aéreo francés, como sostiene la demandante (apartado 66, *in limine*, de la demanda), sino en realidad, como alega acertadamente la Comisión, reducir mediante la concesión de una moratoria las cargas de las compañías aéreas afectadas en toda su crudeza por las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por la República Francesa al objeto de hacer frente a la pandemia de COVID-19 (véanse al respecto los apartados 2 y 3 de la Decisión impugnada, pertenecientes al epígrafe «Objetivo de la medida»), y, más en concreto, mediante el instrumento de la fiscalidad, aplazar el pago de las dos tasas aeronáuticas en cuestión, que se adeudan por los meses comprendidos entre marzo y diciembre de 2020, a compañías aéreas titulares de licencia francesa, es decir, no una licencia nacional, como se pensaría de seguir el criterio de la demandante, sino en realidad una licencia de explotación de la Unión expedida por las autoridades francesas con arreglo al Reglamento n.º 1008/2008. Como en el momento de la adopción de la Decisión impugnada estas medidas restrictivas de transporte y de confinamiento ya habían llevado a la inmovilización de una cifra elevada de aeronaves y como la situación no hizo más que empeorar posteriormente, lo que dio lugar al cierre de aeropuertos en territorio francés y llevó a la cancelación de casi todos los vuelos previstos en el peor momento del confinamiento, resulta que una medida como el régimen controvertido de ayudas tiene en efecto por objeto suavizar el perjuicio que las compañías aéreas que

operan en el territorio de que se trata sufren a causa de las restricciones de transporte y de confinamiento decididas por la República Francesa.

34. Procede considerar que, dado que la existencia de un acontecimiento de carácter excepcional relacionado con los perjuicios por los que el régimen controvertido de ayudas pretende indemnizar está acreditada y que, más en concreto, dicho régimen tiene por objeto reducir las cargas de las compañías aéreas que resultaron gravemente afectadas por las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por la República Francesa a fin de hacer frente a la pandemia de COVID-19, el objetivo del régimen controvertido de ayudas cumple los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

35. En un segundo momento, en lo que respecta al análisis de si las modalidades de concesión de las ayudas no exceden de lo necesario para alcanzar el objetivo del régimen controvertido de ayudas y para cumplir los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

36. En primer lugar, en lo que respecta a la idoneidad del régimen controvertido de ayudas, es preciso señalar que las modalidades de dicho régimen consisten en no recaudar temporalmente las tasas, merced a la concesión de una moratoria a las empresas que reúnen el requisito de selección, es decir, titulares de una licencia francesa.

37. Por consiguiente, por un lado, la indemnización por los perjuicios no se produce tomando en sí misma como método de reparto la nacionalidad de las víctimas de dichos perjuicios, sino que requiere en realidad un vínculo institucional con el lugar en que acaecen los perjuicios causados por las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento, esto es, el del centro de actividad principal, puesto que el criterio para optar al régimen controvertido de ayudas es la expedición de una licencia francesa, la cual presupone que el lugar del centro de actividad principal de la compañía aérea se encuentre en Francia. Por otro lado, en realidad dicho vínculo también es temporal, porque, como indica la demandante en el apartado 59 de su demanda, no es sencillo obtener una licencia de otro Estado miembro, ya que la compañía aérea no solo tiene que trasladar el lugar de su centro de actividad principal, sino además presentar otra solicitud de licencia de explotación, mientras que la prestación de un servicio puede cesar de la noche a la mañana. Por tanto, es normal que el Estado miembro en cuestión trate de asegurar una presencia estable de las compañías aéreas que puedan optar al régimen controvertido de ayudas, para que puedan estar presentes en territorio francés y respetar los términos del aplazamiento de pago de las tasas que se les ha concedido, de modo que a medio plazo la falta de ingresos tributarios sea lo menor posible. Pues bien, el criterio de ser titular de una licencia francesa, en la medida en que implica que el centro de actividad principal de las compañías aéreas esté en territorio francés, permite asegurar cierta estabilidad en esa presencia, al menos administrativa y financieramente, de modo que las autoridades del Estado miembro que concede la ayuda puedan controlar cómo es utilizada por los beneficiarios, lo que no sucedería si la República Francesa hubiera adoptado un criterio diferente por el que pudieran optar a ella compañías aéreas que operan en territorio francés con una licencia expedida por otro Estado miembro, que es el caso de la demandante, ya que, por definición, la duración de la prestación de un servicio es más incierta, porque puede cesar en un plazo muy breve, por no decir de inmediato.

38. En segundo lugar, esas modalidades de concesión de la ayuda por vía tributaria reflejan la posibilidad y obligación de las autoridades francesas de llevar a cabo un control financiero sobre los beneficiarios. Pues bien, esa posibilidad y obligación solo existen si las compañías aéreas son titulares de licencia francesa, porque entonces las autoridades francesas son las únicas competentes para controlar su situación financiera, de conformidad con las obligaciones derivadas, en particular, de los artículos 5 y 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1008/2008, como expone el apartado 46 de la Decisión impugnada. Según dicho apartado, el régimen controvertido de ayuda «dispone asimismo que la direction générale de l'aviation civile [(Dirección General de Aviación Civil, Francia)] evalúe y cuantifique *a posteriori* las pérdidas comerciales de las compañías beneficiarias, basándose en las cuentas de explotación del ejercicio 2020, certificadas y auditadas, que aporte cada compañía aérea beneficiaria de ayuda», y que «la concesión de las ayudas estará supeditada a la aportación por las compañías de transporte público aéreo de los justificantes necesarios para el cómputo de los perjuicios». En cambio, las autoridades francesas no disponen de competencia alguna en virtud de ese Reglamento para controlar la situación financiera de las compañías aéreas que no tienen licencia francesa.

39. En tercer lugar, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia consideró en su momento que, en la práctica, el concepto de centro de actividad principal se correspondía con el de domicilio social (véase el apartado 29 anterior) y que el cambio de domicilio social podía producirse con relativa rapidez, no se ha perdido de vista que el artículo 2, punto 26, del Reglamento n.º 1008/2008 aporta otras precisiones, en particular la de que la gestión continua de aeronavegabilidad debe efectuarse desde el centro de actividad principal, es decir, en el caso de autos, Francia. Este razonamiento se ve corroborado por los artículos 5 (sobre las condiciones financieras para la concesión de una

licencia de explotación), 7 (sobre la prueba de buena reputación) u 8 (sobre la validez de una licencia de explotación) del Reglamento n.º 1008/2008. Esas disposiciones establecen obligaciones administrativas recíprocas entre las compañías aéreas titulares de licencia francesa y las autoridades francesas y, por lo tanto, establecen entre ellas un vínculo específico y estable que es idóneo para cumplir los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), cuando este exige que la ayuda repare perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional. Por otra parte, la pérdida de ese vínculo con el Estado miembro de que se trate, que se daría en caso de traslado del centro de actividad principal a otro Estado miembro, no se reduce al mero cambio de sede social, ya que, como señala la propia demandante en el apartado 59 de su demanda, además, la compañía aérea debe efectuar todas las formalidades administrativas ante ese otro Estado para obtener una nueva licencia de explotación y cumplir todos los requisitos necesarios para ello, entre los que el reconocimiento de su nuevo centro de actividad principal no es sino uno más.

40. Por lo tanto, es cierto que al adoptar ese criterio, la República Francesa trató en esencia de asegurar que las compañías aéreas que se beneficiaban de la moratoria tuvieran un vínculo duradero con ella, que se reflejara en la presencia en su territorio de una importante figura jurídica (el centro de actividad principal de las compañías), lo cual no habría sucedido a ese respecto con compañías que operan con una licencia expedida por otro Estado miembro, puesto que a efectos del Reglamento n.º 1008/2008 no están sujetas a control por las autoridades francesas sobre las finanzas y la buena reputación y puesto que en su situación no existe ese vínculo recíproco estable y específico que sí existe entre la República Francesa y las compañías titulares de una licencia de explotación expedida por ella.

41. Así pues, al limitar la ayuda a las compañías aéreas titulares de licencia francesa, debido a los vínculos estables y recíprocos que mantienen con la economía francesa, el régimen controvertido de ayudas es idóneo, a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), para alcanzar el objetivo de reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional.

42. De las consideraciones anteriores se deduce que la demandante no tiene razón al sostener que, dado que su centro de actividad principal se sitúa en Irlanda, que tiene una cuota significativa del mercado de transporte de pasajeros desde Francia y hacia Francia (de aproximadamente el 7 %), que es la tercera compañía aérea de Francia y que desde 1997 participa en la estructura del mercado aéreo francés (apartado 66 de la demanda), la Comisión incurrió en error de apreciación cuando excluyó a compañías aéreas como ella misma por el hecho de que el Estado miembro de que se trata no disponga de medios que le permitan realizar las comprobaciones descritas en el apartado 46 de la Decisión impugnada en relación con las compañías que operan con una licencia expedida por otro Estado miembro. Además, la cuota de mercado mencionada solamente refleja el transporte aéreo de pasajeros y no el de carga, y, por definición, se refiere a antes del acontecimiento de carácter excepcional, cuando de lo que se trata, según la jurisprudencia citada en el apartado 24 anterior, es de evaluar los perjuicios sufridos de la manera lo más precisa posible.

43. En cuarto lugar, en lo que respecta a la proporcionalidad del régimen controvertido de ayudas, procede observar que, al tomar como criterio la titularidad de la licencia francesa, el Estado miembro de que se trata, habida cuenta, como destaca acertadamente la Comisión, de que los Estados miembros no disponen de recursos ilimitados, reservó la ayuda controvertida a las compañías aéreas más afectadas por las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por ese mismo Estado miembro, que, por definición, surtieron efecto en su territorio. Según alega la Comisión en su escrito de contestación, en 2019 Air France realizó el 98,83 % de sus vuelos en Francia, desde Francia y hacia Francia, y Transavia.com el 97,05 %, mientras que el porcentaje es del 100 % para Hop! Aigle Azur, Air Corsica, Corsair, XL Airways France, etc. Al contrario, los vuelos que discurren dentro de Francia, hacia Francia y desde Francia representaron una parte mucho menos importante de la actividad de otras compañías: por ejemplo, el 22,99 % para easyJet, el 8,3 % para la demandante, el 18,93 % para Vueling Airlines, etc.

44. Esos datos acreditan que las compañías aéreas que cumplen el criterio de selección han resultado en proporción mucho más afectadas que la demandante, que, a la vista de los últimos datos facilitados, solamente realizaba dentro de Francia, hacia Francia y desde Francia el 8,3 % de su actividad, frente al 100 % para algunas de las compañías que sí cumplían el criterio de selección.

45. En quinto lugar, la demandante ofrece la hipótesis de un régimen de ayuda alternativo que se basara en las cuotas de mercado respectivas de cada compañía aérea. En la vista mencionó otros criterios posibles, como el del número de pasajeros transportados o las rutas.

46. Sin embargo, según la jurisprudencia, la Comisión no tiene que pronunciarse en abstracto sobre todas las medidas alternativas que pudieran contemplarse, ya que, si bien el Estado miembro interesado debe exponer de manera detallada las razones que tuvieron influjo en la adopción del régimen controvertido de ayudas, en particular en lo que respecta a los criterios de selección, no está obligado a demostrar de forma positiva que ninguna otra medida imaginable, por definición hipotética, permitiría garantizar mejor el objetivo perseguido. Si dicho Estado miembro no está sometido a ese deber, la demandante tampoco puede pedir al Tribunal que obligue a la Comisión a sustituir a las autoridades nacionales en esa tarea de prospección normativa para analizar cualquier medida alternativa que pudiera contemplarse (véase, en ese sentido, la sentencia de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 94 y jurisprudencia citada).

47. En cualquiera de los casos, ha de señalarse que, por las razones indicadas en los apartados 37 a 41 anteriores, ampliar el régimen controvertido de ayudas a compañías no establecidas en Francia no habría permitido alcanzar el objetivo del régimen con la misma precisión y sin riesgo de indemnización excesiva en la medida en que, como se ha destacado en el apartado 42 anterior, no se habría logrado tener en cuenta el transporte aéreo relacionado con Francia, globalmente, en toda su diversidad y teniendo en cuenta el aspecto temporal, si se hubieran adoptado los criterios propuestos por la demandante, por lo que la Comisión acertó al no aprobarlos.

48. Por consiguiente, al centrar el régimen controvertido de ayudas en uno de los sectores económicos más afectados por las consecuencias de las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento, como es el sector del transporte aéreo, y al dirigirse, dentro de dicho sector, a las compañías aéreas titulares de licencia francesa, el Estado miembro de que se trata respondió al imperativo jurisprudencial que se ha recordado en el apartado 32 anterior y la Comisión no tenía por qué vetar esa delimitación, siempre que la elección de ese criterio de selección permitiera garantizar la proporcionalidad del régimen controvertido de ayudas.

49. Por tanto, en la Decisión impugnada la Comisión aprobó un régimen de ayudas que tiene efectivamente por objeto reparar los perjuicios causados por el acontecimiento de carácter excepcional que constituyen la pandemia de COVID-19 y las medidas restrictivas y de confinamiento adoptadas por la República Francesa como reacción a aquella, y que en sus modalidades de concesión no excede de lo necesario para alcanzar su objetivo. Por consiguiente, resulta obligado observar, a la luz de los principios que se han recordado en el apartado 32 anterior, que las consecuencias que tiene dicho régimen por el hecho de haber limitado las autoridades francesas su ámbito de aplicación a las compañías aéreas que son titulares de una licencia francesa no infringen el apartado 18 TFUE, párrafo primero, por la mera circunstancia de que se priorice a las compañías aéreas cuyo centro de actividad principal está en territorio francés.

50. De lo anterior resulta que el objetivo del régimen controvertido de ayudas cumple los requisitos de la excepción establecida por el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y que las modalidades de concesión de la ayuda no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

51. En consecuencia, procede desestimar las tres primeras partes del primer motivo, sin que sea necesario pronunciarse, como solicitaba la Comisión, sobre la admisibilidad de los anexos A.3.1 y A.3.2 de la demanda, que contienen informes elaborados por los peritos de la demandante.

Sobre la cuarta parte del primer motivo: violación del principio de la libre prestación de servicios y falta de justificación de la injerencia en dicho principio

52. La demandante recuerda, por un lado, que son lícitas las restricciones a la libre prestación de servicios si están justificadas por un motivo imperioso de interés general, no son discriminatorias y son necesarias y proporcionadas al objetivo de interés general que persiguen, y, por otro lado, que esos requisitos son acumulativos y que una restricción deja de estar justificada en cuanto falla uno solo de ellos. Estima que en el caso de autos sucede esto último: que, para comenzar, el régimen controvertido de ayudas es discriminatorio, por tratar a las compañías aéreas de manera diferente según el Estado miembro que hubiera expedido su licencia de explotación de la Unión, mientras que afirma que todas las compañías aéreas de la Unión que operan en Francia han sufrido perjuicios causados por la pandemia de COVID-19, que son los que entiende que la ayuda controvertida tiene por objeto reparar, y que forman parte de la estructura del sector aéreo, que es lo que a su juicio tiene por objeto salvaguardar dicho régimen. Que, a continuación, el régimen controvertido de ayudas no es proporcionado, por ir más allá de lo necesario para alcanzar su objetivo, que entiende que es reparar los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 y salvaguardar la estructura del sector aéreo y que podría alcanzarse sin socavar la libre prestación de servicios si dicho régimen estuviera al alcance de todas las compañías aéreas que operan en Francia, con independencia del Estado miembro que expidió su licencia de explotación de la Unión, simplemente teniendo en cuenta su contribución global a las tasas a que afecta el régimen controvertido de ayudas.

53. Por último, afirma que el objetivo de interés general de compensar al sector aéreo por las pérdidas debidas a la pandemia de COVID-19 a fin de salvaguardar la estructura de dicho sector no pasa necesariamente por ayudar solo a las compañías aéreas que tienen licencia francesa, ya que las que operan en Francia al amparo de una licencia expedida por otro Estado miembro son igual de importantes para la estructura del sector aéreo francés y de toda la Unión. Defiende que, en cambio, ayudar a las compañías aéreas nacionales acarrea la fragmentación del mercado interior y la eliminación de los competidores de otros Estados miembros, debilita la competencia, agrava los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19, menoscaba en última instancia la estructura del sector aéreo, que es lo que el régimen controvertido de ayudas se supone ha de salvaguardar, y restringe el derecho de las compañías aéreas de la Unión a prestar libremente servicios de transporte aéreo dentro del mercado interior con independencia del Estado miembro que haya expedido su licencia.

54. Con carácter preliminar, en la medida en que la demandante basa sus argumentos en la existencia de una discriminación resultante del régimen controvertido de ayudas y en la falta de proporcionalidad de este, ha de remitirse al análisis de las tres primeras partes del primer motivo.

55. Por lo que respecta al artículo 56 TFUE, procede observar que, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes, a saber, el título VI del Tratado FUE. Así pues, en el Derecho primario, la libre prestación de servicios en materia de transportes se halla sometida a un régimen jurídico particular (sentencia de 18 de marzo de 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, apartado 36). En consecuencia, el artículo 56 TFUE no se aplica como tal en el sector de la navegación aérea (sentencia de 25 de enero de 2011, *Neukirchinger*, C-382/08, EU:C:2011:27, apartado 22).

56. Por consiguiente, las medidas de liberalización de los servicios de transporte aéreo solo pueden adoptarse sobre la base del artículo 100 TFUE, apartado 2 (sentencia de 18 de marzo de 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, apartado 38). Pues bien, el legislador de la Unión adoptó el Reglamento n.º 1008/2008 sobre la base de esa disposición, cuya finalidad es precisamente definir las condiciones de aplicación, en el sector del transporte aéreo, del principio de la libre prestación de servicios (véase, por analogía, la sentencia de 6 de febrero de 2003, *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, apartados 23 y 24). No obstante, resulta obligado observar que la demandante no alega ninguna infracción de dicho Reglamento.

57. En cualquiera de los casos, si bien es cierto que, a causa de la definición del alcance del régimen controvertido de ayudas, la demandante se ve privada de acogerse a la moratoria que concedió la República Francesa en la recaudación de las tasas en cuestión, no acredita cómo esa exclusión puede disuadirla de prestar servicios desde Francia y hacia Francia. En particular, la demandante no ha llegado a identificar las razones de hecho o de Derecho que harían que el régimen controvertido de ayudas surtiera efectos restrictivos que fueran más allá de los que desencadenan la prohibición del artículo 107 TFUE, apartado 1, pero que, como se ha declarado en el contexto de las tres primeras partes del primer motivo, no obstante son necesarios y proporcionados para reparar los perjuicios causados por el acontecimiento de carácter excepcional constituido por la pandemia, de conformidad con lo exigido por el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

58. De todo lo anterior se deduce que no cabe acoger ninguna de las partes del primer motivo y que, por tanto, este ha de ser desestimado.

Sobre el segundo motivo: error manifiesto de apreciación en el análisis por la Comisión de la proporcionalidad de la ayuda en relación con los perjuicios causados por la crisis de COVID-19

59. Mediante su segundo motivo, la demandante sostiene que la Comisión no llevó a cabo una valoración adecuada del valor de la ventaja concedida a los beneficiarios de la ayuda y que, por tanto, incurrió en un error manifiesto de apreciación.

60. A ese respecto, la demandante recuerda en particular que en la Decisión impugnada la Comisión valoró la proporcionalidad del volumen de ayuda en relación con los perjuicios causados por la crisis de COVID-19 y concluyó que el importe del volumen de ayuda era de 29,9 millones de euros. Afirma que ese importe se calculó para reflejar el importe de los intereses que los beneficiarios de la ayuda habrían debido pagar para obtener un importe en metálico igual al importe de las tasas cuyo pago queda aplazado por la ayuda. Pues bien, entiende que tal razonamiento es manifiestamente erróneo en dos aspectos.

61. A juicio de la demandante, en primer lugar, del apartado 47 de la Decisión impugnada se desprende que el cálculo del volumen de ayuda por parte de la Comisión se basa en la aplicación del tipo de referencia euríbor (Euro Interbank Offered Rate), incrementado en 1 000 puntos básicos, que, según su Comunicación relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (DO 2008, C 14, p. 6), se corresponde con el caso de un tipo de mercado para un préstamo concedido a un prestatario de la categoría de calificación «Mala/Dificultades financieras (CCC e inferior)», con un nivel bajo de colateralización. Pues bien, la demandante observa, por un lado, que dicho cálculo se basa en la hipótesis no demostrada de que en el mercado seguirían existiendo prestamistas dispuestos, en las circunstancias actuales, a proporcionar liquidez a esos tipos a las compañías aéreas que pudieron acogerse a la ayuda, y, por otro lado, que la Comisión no explica por qué esta hipótesis es razonable. Además, según la demandante, otra hipótesis creíble es que ningún prestamista del mercado habría facilitado liquidez a los beneficiarios del régimen controvertido de ayudas, lo que entiende que según la práctica decisoria continuada de la Comisión supone que el importe de la ayuda que debía tenerse en cuenta a efectos de la indemnización es tan alto como el importe nominal de la liquidez aportada. Afirma que, sobre esa base, el importe real de la indemnización que debe tenerse en cuenta es mucho más alto y asciende a 200,1 millones de euros.

62. A juicio de la demandante, en segundo lugar, el cálculo de la indemnización efectuado por la Comisión tiene en cuenta la ventaja de tesorería, pero pasa por alto otra ventaja concedida a los beneficiarios del régimen controvertido de ayudas, concretamente la ventaja competitiva derivada de su carácter discriminatorio, debido a que el régimen controvertido de ayudas está reservado a las compañías aéreas con una licencia de explotación de la Unión expedida por la República Francesa. Afirma que dicho régimen aporta un refuerzo de tesorería a esas compañías precisamente en el momento en que el tráfico se reactiva, es decir, en el momento en que se prevé que haya finalizado la crisis resultante de la pandemia de COVID-19, en detrimento de sus competidores, que seguirán teniendo que pagar las mismas tasas. Así pues, entiende que esa ventaja competitiva también tiene valor y que para los beneficiarios de la ayuda se traduce en la adquisición de cuotas de mercado superiores a las que de otro modo podrían conquistar.

63. Por lo tanto, según la demandante, el examen por la Comisión de la adecuación de la indemnización de los perjuicios está viciado, ya que infravalora uno de los elementos de comparación entre los perjuicios y su indemnización. Además, a su juicio, las condiciones de recuperación impuestas en la conclusión de la Decisión impugnada no subsanan esta laguna, porque no hacen referencia al valor de la ventaja competitiva concedida a los beneficiarios de la ayuda.

64. La Comisión, apoyada por la República Francesa, impugna esas alegaciones.

65. Para comenzar, ha de remitirse a las observaciones antes expuestas en respuesta al primer motivo en cuanto a la proporcionalidad del régimen controvertido de ayudas (véanse los apartados 35 a 49 anteriores).

66. A continuación, en lo que respecta a la primera parte del segundo motivo, sobre la existencia de error manifiesto de apreciación y violación del principio de proporcionalidad porque para determinar el importe del régimen controvertido de ayudas la Comisión únicamente tuvo en cuenta el importe nominal resultante del aplazamiento de tributos que resulta de la moratoria, lo que se alega que redundaría en que el importe del régimen controvertido de ayudas indemnice en exceso los perjuicios resultantes del acontecimiento de carácter excepcional, es preciso dejar constancia de lo siguiente.

67. En un primer momento, la demandante omite que el aplazamiento de cargas fiscales que resulta de la moratoria solo se refiere a las tasas aeronáuticas y no a todos los tributos que devengan las compañías aéreas acogidas al régimen controvertido de ayudas. Pues bien, dado que los impuestos, como el de sociedades, se abonan en 2020 por los resultados del ejercicio 2019, las compañías acogidas a dicho régimen y sujetas a tributación en Francia por tener en ese país su centro de actividad principal deberían seguir abonando determinadas cargas fiscales que no recaen sobre la demandante, ya que esta actúa en calidad de prestadora de servicios desde otro Estado miembro o merced a la libertad de establecimiento.

68. En un segundo momento, como alega la Comisión en la Decisión impugnada, el importe de los perjuicios sufridos por los beneficiarios del régimen controvertido de ayudas a causa del acontecimiento de carácter excepcional es, con toda probabilidad, más alto nominalmente que el importe nominal total del régimen controvertido de ayudas (aproximadamente, 680 millones de euros frente a 200,1 millones de euros), de modo que debe descartarse claramente cualquier insinuación de indemnización excesiva.

69. En un tercer momento, aunque la demandante se refiera acertadamente a la posibilidad de que las entidades bancarias actúen con demasiada cautela (o en cualquier caso con gran prudencia) en el contexto de la pandemia, carece de fundamento la premisa de que no se conceden en absoluto préstamos. Además de que, como recuerda con motivo la Comisión, la carga de la prueba recaiga sobre la demandante, a quien incumbe por tanto probar que la evaluación que realizó dicha institución no es verosímil, resulta obligado observar que la afirmación de que las compañías aéreas acogidas al régimen controvertido de ayudas no reciben ningún tipo de préstamo es meramente hipotética. Quizás sea correcta respecto de compañías aéreas concretas que se han beneficiado del régimen controvertido de ayudas, pero no se puede alegar de forma global ni, en cualquier caso, admitir sin el menor asomo de prueba que la apoye. Más probable es que los bancos sean proclives a apoyar a dichas compañías y al mismo tiempo apliquen a los préstamos concedidos el tipo de interés que a ellos les convenga. En esas circunstancias, la hipótesis adoptada por la Comisión, esto es, la de préstamos incrementados en el margen más alto de la Comunicación relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (1 000 puntos básicos), que corresponde a la situación de un prestatario con mala calificación crediticia y pocas garantías, parece prudente y adecuada. Por lo tanto, la Comisión no incurrió en error de apreciación.

70. En cualquiera de los casos, no se puede aceptar el argumento de que el importe del perjuicio que para las compañías aéreas cuyo centro de actividad principal está en Francia resulta del acontecimiento de carácter excepcional constituido por la pandemia de COVID-19 podría sobreestimarse mediante la concesión de una moratoria en las tasas aeronáuticas, tanto si se evalúa el importe del régimen controvertido de ayudas basándose en el cálculo de los intereses, incrementados, por el importe de esas tasas, en función de la duración del aplazamiento de pago (lo cual se eleva a 29,9 millones de euros) como si se adopta su valor nominal total (esto es, 200,1 millones de euros), aunque solo sea por los motivos mencionados en el apartado 68 anterior. Por otra parte, las medidas de control adoptadas, que se recuerdan en el apartado 46 de la Decisión impugnada, tienen precisamente por objeto evitar cualquier riesgo de indemnización excesiva y no habrían sido posibles en el caso de prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, como sucede con la demandante.

71. Además, ha de añadirse que, para declarar compatible con el mercado interior el régimen controvertido de ayudas, la Comisión tuvo en cuenta el compromiso de la República Francesa de facilitarle una metodología, lo que constituye una garantía adicional para evitar cualquier riesgo de indemnización excesiva.

72. Por tanto, debe desestimarse la primera parte del segundo motivo.

73. Por lo que respecta a la segunda parte del segundo motivo, basta con indicar, como hace la Comisión, que debe estimarse por ser contraria a la jurisprudencia dictada por el juez de la Unión en materia de determinación del importe de las ayudas, tanto desde el punto de vista de la evaluación de las ventajas como del de la recuperación del importe de las ayudas ilegales y contrarias al mercado interior. Las ventajas «de segundo nivel», en realidad por ser demasiado hipotéticas y demasiado complejas de identificar con certeza, no deben tomarse en consideración, cosa que la demandante no podía ignorar a la luz de los términos de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus y Ryanair Designated Activity (C-164/15 P y C-165/15 P, EU:C:2016:990), apartados 90 a 92.

74. Por todo lo anterior, ha de desestimarse el segundo motivo de recurso.

Sobre el cuarto motivo: incumplimiento de la obligación de motivación

75. En apoyo del cuarto motivo, la demandante recuerda que en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, la Comisión tiene que motivar sus decisiones y que el incumplimiento de esta obligación justifica la anulación de las decisiones impugnadas. Además, en virtud de la disposición mencionada, la Comisión debe revelar «de manera clara e inequívoca» el razonamiento seguido para adoptar la medida en cuestión, de modo que tanto los interesados como el tribunal competente de la Unión comprendan las razones por las que se adoptó el acto impugnado. La demandante afirma que esa obligación de motivación es tanto más importante cuanto que en el caso de autos la Decisión impugnada se adoptó sin incoar un procedimiento de investigación formal que diera a los interesados la oportunidad de presentar sus argumentos.

76. Pues bien, según la demandante, en un primer momento, la Comisión incumplió su obligación de motivación: al no evaluar si la ayuda no era discriminatoria y respetaba el principio de la libre prestación de servicios; al no valorar, siquiera sucintamente, la ventaja competitiva concedida a las compañías aéreas que podían acogerse a la ayuda; y al no motivar su cálculo del importe de la ayuda.

77. En un segundo momento, la demandante entiende que la Comisión también incumplió su obligación de aportar una motivación adecuada. Aduce que, si bien la Decisión impugnada admite que las tasas respecto de las

que la ayuda concede una moratoria recaen asimismo sobre las compañías aéreas cuya licencia de explotación de la Unión ha sido expedida por otro Estado miembro, también indica que esa circunstancia carece de incidencia en su carácter no discriminatorio, puesto que la medida pretendía claramente indemnizar por los perjuicios sufridos por compañías aéreas titulares de licencias de explotación expedidas por la República Francesa. Pues bien, a juicio de la demandante, esto es contradictorio, ya que es tanto como afirmar que la ayuda no es discriminatoria porque su objetivo principal es discriminar. Además, según la demandante, la referencia que la nota a pie de página n.º 23 de la Decisión impugnada hace al precedente de la Decisión que la Comisión dictó el 12 de marzo de 2002 en el asunto N 854/2001 — Reino Unido — Ayuda a las compañías aéreas por cierre del espacio aéreo no es más que una tentativa infructuosa de encontrar un remedo de base jurídica para lo que desde un principio es un razonamiento fundamentalmente erróneo. Así pues, en su criterio, el razonamiento de la Comisión o falta o es una tautología o es contradictorio: la contradicción entre los objetivos declarados (reparar los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 y salvaguardar la estructura del sector aéreo para las compañías aéreas cuya licencia de explotación de la Unión ha sido expedida en Francia) y los medios desproporcionados y contraproducentes utilizados para alcanzarlos (la concesión de una ayuda discriminatoria) no permite que los interesados ni el Tribunal comprendan cuál era el objetivo de la medida controvertida de ayuda de Estado, fuera del de excluir del régimen de ayudas a las compañías aéreas titulares de una licencia de explotación de la Unión expedida por otros Estados miembros que no sean la República Francesa.

78. La Comisión impugna esas alegaciones. La República Francesa se remite al respecto al escrito de contestación.

79. En primer lugar, aun cuando la motivación de los actos de la Unión, exigida por el artículo 296 TFUE, apartado 2, debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control, no se requiere, sin embargo, que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. Por otro lado, para apreciar si se ha cumplido la obligación de motivación es preciso tener en cuenta no solo el tenor del acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 7 de febrero de 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 75 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el caso de autos el contexto lo forman una pandemia y la extrema urgencia en que la Comisión analizó las medidas que le notificaron los Estados miembros y adoptó las decisiones referidas a esas medidas, incluida la Decisión impugnada. A este respecto, de los apartados 1 y 3 anteriores se desprende que entre la notificación del régimen controvertido de ayudas y la adopción de la Decisión impugnada transcurrieron tan solo siete días.

80. Pues bien, ha de señalarse que, pese a tales circunstancias excepcionales, en el caso de autos la Decisión impugnada consta de 53 apartados y permite comprender, de manera clara y argumentada, los motivos de hecho y de Derecho por los que la Comisión decidió no plantear objeciones en relación con el régimen controvertido de ayudas.

81. En segundo lugar, se exponen con precisión los datos numéricos que sirven de base para determinar el objetivo del régimen controvertido de ayudas y la manera en la que se alcanzará dicho objetivo (moratoria en las tasas aeronáuticas de las compañías aéreas titulares de licencia francesa). En particular, a la vista del tenor del apartado 3 de la Decisión impugnada ha de observarse que la demandante no podía equivocarse sobre el objetivo del régimen controvertido de ayudas. En cuanto a la alegación de la imposibilidad de determinar el importe de dicho régimen, carece de fundamento fáctico por las razones expuestas por la Comisión, es decir, que el apartado 47 y la nota a pie de página n.º 22 de la Decisión impugnada, interpretados a la luz de sus apartados 7 y 8, aportan razones claras que permiten entender la cifra de 29,9 millones de euros.

82. En tercer lugar, en lo que atañe a la motivación sobre las ventajas «de segundo nivel», la Comisión no tenía ningún tipo de obligación al respecto, ya que tales ventajas no debían examinarse con vistas a identificar el importe de la ayuda.

83. En cuarto lugar, dado que la Decisión impugnada se adoptó sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), es el cumplimiento de los requisitos establecidos por esta disposición el que debe guiarnos a la hora de analizar la motivación de la Decisión. Pues bien, la motivación de la Decisión impugnada revela un cumplimiento escrupuloso de los requisitos jurisprudenciales tanto en lo que respecta a la calificación del carácter «excepcional» del acontecimiento como al análisis de la relación de causalidad entre dicho acontecimiento y los perjuicios sufridos por los beneficiarios del régimen controvertido de ayudas.

84. Así pues, dado que en la Decisión impugnada la Comisión expuso las razones por las que el régimen controvertido de ayudas cumplía los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y especialmente la necesidad, idoneidad y proporcionalidad del criterio de selección consistente en ser titular de una licencia francesa, sí cumplió con la obligación de motivación.

85. Por tanto, se ha de desestimar el cuarto motivo.

Sobre el tercer motivo: vulneración de los derechos procedimentales que se derivan del artículo 108 TFUE, apartado 2

86. El tercer motivo, sobre la salvaguarda de los derechos procedimentales de la demandante por no haber incoado la Comisión un procedimiento de investigación formal pese a la existencia que se alega de serias dudas, es en realidad de carácter subsidiario, y fue deducido para el supuesto de que el Tribunal no analizara el fundamento de la apreciación de la ayuda en sí mismo. Es de jurisprudencia constante que un motivo de estas características tiene por objeto lograr que se admita la legitimación de un interesado para interponer recurso en virtud del artículo 263 TFUE, cosa que de otro modo le estaría vedada (véanse, en ese sentido, las sentencias de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 48, y de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 44). Pues bien, el Tribunal ha analizado los dos primeros motivos de recurso, que se refieren al fundamento de la apreciación de la ayuda en sí mismo, de modo que el tercer motivo se ve privado de su finalidad declarada.

87. Resulta obligado observar, por añadidura, que el tercer motivo carece de contenido autónomo: en el contexto de motivos de esas características, la parte demandante puede invocar, a fin de salvaguardar los derechos procedimentales de que disfruta en el procedimiento de investigación formal, solo motivos que puedan demostrar que la apreciación de la información y los elementos de que disponía o podía disponer la Comisión en la fase previa de examen de la medida notificada debería haber planteado dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior (véanse, en ese sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 81; de 9 de julio de 2009, 3F/Comisión, C-319/07 P, EU:C:2009:435, apartado 35, y de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 59), como puede ser que el examen de la Comisión durante el procedimiento previo de examen fue insuficiente o incompleto o que existen denuncias de terceros. Pues bien, es preciso señalar que el tercer motivo retoma de forma resumida las alegaciones formuladas en los motivos primero y segundo, sin poner de manifiesto ningún elemento concreto referido a posibles dificultades graves.

88. Por tales razones ha de observarse que, dado que el Tribunal ha analizado los motivos primero y segundo en cuanto al fondo, no es necesario analizar si el tercer motivo está fundamentado.

89. Así pues, ha de desestimarse en su totalidad el recurso en cuanto al fondo, concediendo al mismo tiempo a la demandante el tratamiento confidencial que solicitó, ya que la República Francesa no ha planteado ninguna objeción al respecto.

Costas

90. A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a las pretensiones de esta, incluidas las costas de la solicitud de tratamiento confidencial.

91. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la República Francesa cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a Ryanair DAC a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea, incluidas las costas de la solicitud de tratamiento confidencial.

3) La República Francesa cargará con sus propias costas.

Van der Woude
Kowalik-Bańczyk

Kornezov

Buttigieg
Hesse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de febrero de 2021.

Firmas

* Lengua de procedimiento: inglés.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.