SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 9 de junio de 2021 (*)

«Ayudas de Estado — Mercado alemán del transporte aéreo — Préstamo público garantizado por Alemania a favor de Condor Flugdienst en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Decisión de no plantear objeciones — Ayuda destinada a reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional — Artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b) — Valoración del perjuicio — Relación de causalidad — Obligación de motivación — Mantenimiento de los efectos de la decisión»

En el asunto T-665/20,

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

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. L. Flynn, la Sra. F. Tomat y el Sr. V. Bottka, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

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

por

República Francesa, representada por la Sra. E. de Moustier y el Sr. P. Dodeller, en calidad de agentes,

y por

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

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2020) 2795 final de la Comisión, de 26 de abril de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) — Alemania — Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a Condor Flugdienst,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

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

Secretario: Sr. I. Pollalis, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Condor Flugdienst GmbH (en lo sucesivo, «Condor») es una compañía aérea dedicada a vuelos chárteres y cuyo domicilio social se halla en Kelsterbach (Alemania). Presta servicios de transporte aéreo a clientes individuales y a operadores turísticos desde Fráncfort, Düsseldorf, Múnich y Hamburgo (Alemania), especialmente en el mercado de los viajes de placer.

2 Condor pertenecía antes a Thomas Cook Group plc (en lo sucesivo, «grupo Thomas Cook»). El 23 de septiembre de 2019, el grupo Thomas Cook cesó en sus actividades y fue declarado en liquidación judicial. Debido a los estrechos vínculos operativos y financieros existentes entre el citado grupo y Condor, esta última compañía también tuvo que hacer frente a dificultades económicas que la condujeron a solicitar, el 25 de septiembre de 2019, la apertura de un procedimiento de insolvencia.

3 Ese mismo día, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión Europea una ayuda individual en favor de Condor en forma de préstamo de salvamento de 380 millones de euros con garantía estatal. El objetivo de esta medida era permitir a Condor continuar sus actividades hasta que constituyera sus propias reservas de liquidez que le permitieran operar independientemente del grupo Thomas Cook. Dicha medida tenía por objeto, pues, mantener un transporte aéreo ordenado y limitar las consecuencias negativas que implicaba para Condor la liquidación de su sociedad matriz. Mediante Decisión de 14 de octubre de 2019, C(2019) 7429 final, relativa a la ayuda estatal SA.55394 (2019/N) — Alemania — Ayuda de salvamento a Condor, la Comisión aprobó la ayuda.

4 El 24 de abril de 2020, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, otra ayuda individual a favor de Condor, en forma de dos préstamos garantizados por dicho Estado miembro y con intereses subvencionados. Esta medida tenía por objeto compensar a Condor por los perjuicios sufridos directamente a causa de la cancelación o la reprogramación de sus vuelos a raíz de la imposición de restricciones de viajes y, en particular, de las medidas de confinamiento, en el contexto de la pandemia de COVID-19.

5 El 26 de abril de 2020, la Comisión adoptó la Decisión C(2020) 2795 final, relativa a la ayuda estatal SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) — Alemania — Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a Condor (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la que concluyó que la medida en cuestión constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

Procedimiento y pretensiones de las partes

6 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 6 de noviembre de 2020, la demandante, Ryanair DAC, interpuso el presente recurso.

7 Mediante escrito presentado el mismo día en la Secretaría del Tribunal, la demandante solicitó que el asunto se sustanciara mediante procedimiento acelerado, conforme a los artículos 151 y 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Mediante resolución de 2 de diciembre de 2020, el Tribunal (Sala Décima) estimó la solicitud de procedimiento acelerado.

8 El 21 de diciembre de 2020, la Comisión presentó en la Secretaría del Tribunal su escrito de contestación.

9 Con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la demandante presentó el 28 de diciembre de 2020 una solicitud motivada de celebración de vista oral.

10 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.

11 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 4 de enero de 2021, el 27 de enero de 2021 y el 28 de enero de 2021, respectivamente, la República Federal de Alemania, Condor y la

República Francesa solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

12 Mediante decisiones de 18 de enero y de 9 de febrero de 2021, respectivamente, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal admitió la intervención de la República Federal de Alemania y de la República Francesa.

13 Mediante auto de 11 de febrero de 2021, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal admitió la intervención de Condor.

14 Mediante respectivas diligencias de ordenación del procedimiento notificadas el 19 de enero y el 11 de febrero de 2021, se autorizó a la República Federal de Alemania, a la República Francesa y a Condor, con arreglo al artículo 154, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, a presentar sus escritos de formalización de la intervención.

15 La República Federal de Alemania adjuntó a su escrito de formalización de la intervención la versión confidencial de la Decisión impugnada. En la vista, tanto la Comisión como Condor confirmaron que no tenían nada que objetar a que se transmitiera a la demandante la versión confidencial de la Decisión impugnada y a que el Tribunal hiciera referencia a ella en la resolución que ponga fin al proceso. En el acta de la vista se hizo constar tal extremo.

16 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

17 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso por infundado.

– Condene en costas a la demandante.

18 La República Francesa solicita al Tribunal que declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que va dirigido a impugnar la fundamentación en Derecho de la Decisión impugnada y lo desestime en cuanto al fondo en todo lo demás. Con carácter subsidiario, solicita al Tribunal que lo desestime en cuanto al fondo en su totalidad.

19 Al igual que la Comisión, la República Federal de Alemania y Condor solicitan al Tribunal que desestime el recurso por infundado y condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

20 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cuatro motivos basados, respectivamente, el primero, en la violación de los principios de no discriminación, de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento; el segundo, en la aplicación errónea del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y en un error manifiesto de apreciación en relación con la proporcionalidad de la ayuda; el tercero, en que la Comisión debería haber incoado el procedimiento de investigación formal y, el cuarto, en el incumplimiento de la obligación de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE.

Sobre la admisibilidad

21 La demandante alega, en los apartados 33 a 41 de la demanda, que está legitimada activamente como «interesada» en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, y como «parte interesada» en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), lo que le permite interponer un recurso de anulación dirigido a la salvaguardia de sus derechos procedimentales contra la Decisión impugnada, que fue adoptada sin incoar el procedimiento de investigación formal.

22 La demandante sostiene que la concesión de la medida de ayuda controvertida afecta a sus intereses como competidora de Condor, por cuanto dicha medida permite a Condor mantenerse en el mercado como un competidor más, subvencionado, a pesar de los efectos negativos de la pandemia de COVID-19. La demandante añade que, siendo la segunda compañía aérea más grande que opera en Alemania, no puede acceder, en cambio, a tal apoyo.

23 La Comisión no cuestiona la admisibilidad del recurso.

24 La República Francesa considera que la demandante carece de legitimación para impugnar la procedencia de la Decisión impugnada y que, por lo tanto, los motivos primero y segundo del recurso son inadmisibles. En cambio, la República Francesa no cuestiona la admisibilidad del tercer motivo del recurso, ya que, a su modo de ver, la demandante es incontrovertiblemente una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, y tampoco cuestiona la admisibilidad del cuarto motivo.

25 Procede señalar que, sin lugar a dudas, el recurso es admisible, en la medida en que, mediante este, la demandante sostiene que la Comisión debería haber incoado un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.

26 En efecto, en el marco del procedimiento de control previsto en el artículo 108 TFUE deben distinguirse dos fases. Por una parte, la fase previa de examen establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3, que permite a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad de la ayuda en cuestión. Por otra parte, el procedimiento de investigación formal del artículo 108 TFUE, apartado 2, que permite a la Comisión obtener una información completa sobre los datos del asunto. El Tratado FUE impone a la Comisión la obligación de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones únicamente en el marco de este último procedimiento (sentencias de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, EU:C:1993:197, apartado 22; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, EU:C:1993:239, apartado 16, y de 15 de octubre de 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters y otros/Comisión, T-79/16, no publicada, EU:T:2018:680, apartado 46).

27 Cuando no se incoa el procedimiento de investigación formal, las partes interesadas, que podrían haber presentado observaciones en esta segunda fase, se ven privadas de esa posibilidad. Para poner remedio a tal situación, se les reconoce el derecho a impugnar, ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, la decisión adoptada por la Comisión de no incoar el procedimiento de investigación formal. De manera que un recurso por el que se solicita la anulación de una decisión basada en el artículo 108 TFUE, apartado 3, interpuesto por una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, es admisible cuando el autor del recurso en cuestión pretenda que se salvaguarden los derechos procedimentales que le confiere esta última disposición (véase la sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 56 y jurisprudencia citada).

28 En este caso, la Comisión no inició el procedimiento de investigación formal, y la demandante invoca, en el marco del tercer motivo, una vulneración de sus derechos procedimentales. A la vista del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, una empresa competidora del beneficiario de una medida de ayuda figura incontrovertiblemente entre las «partes interesadas», en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 50; véase también, en este sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 59).

29 En el presente asunto, es incontrovertible que existe una relación de competencia entre la demandante y Condor, el beneficiario de la ayuda. En efecto, la demandante alegó, sin que este extremo haya sido rebatido, que participaba en la cobertura de los servicios de transporte aéreo de Alemania desde hacía más de veinte años, que en 2019 había transportado 19 millones de pasajeros desde Alemania o con destino a dicho país y que había conquistado alrededor del 9 % del mercado alemán, lo que la convertía en la segunda compañía aérea más grande que operaba en Alemania. La demandante recalcó también que su programa de vuelos para el verano de 2020, elaborado antes del brote de COVID-19, incluía 265 rutas con salida desde 14 aeropuertos alemanes. Además, en el apartado 15 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que en algunos de los destinos cubiertos por Condor también operaba la demandante y que estas compañías aéreas eran competidoras por lo que respecta a la venta de «*dry seats*», es decir, de asientos vendidos directamente a los clientes individuales. Así pues, la demandante es una parte interesada que tiene interés en garantizar la salvaguardia de los derechos procedimentales que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2.

30 En consecuencia, procede reconocer la admisibilidad del recurso en la medida en que la demandante invoca la vulneración de sus derechos procedimentales.

31 En este contexto, es forzoso concluir que, el tercer motivo, que tiene explícitamente por objeto obtener el respeto de los derechos procedimentales de la demandante, es admisible, dada la condición de parte interesada de esta, como se ha declarado en el apartado 29 de la presente sentencia. En efecto, la demandante puede invocar, a fin de salvaguardar los derechos procedimentales que le asisten en el procedimiento de investigación formal, motivos que permitan demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de juicio 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 la compatibilidad de esta última con el mercado interior (véanse, en este 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).

32 Conviene recordar, además, que es lícito que la demandante, con el fin de demostrar la vulneración de sus derechos procedimentales derivada de las dudas que la medida controvertida debería haber suscitado en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, invoque argumentos dirigidos a demostrar que la Comisión incurrió en error al concluir que esa medida era compatible con el mercado interior, acreditando, *a fortiori*, que la Comisión debería haber albergado dudas al apreciar la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior. Por consiguiente, el Tribunal está facultado para examinar las alegaciones de la demandante sobre el fondo y verificar si son idóneas para apoyar el motivo invocado expresamente por esta en relación con la existencia de dudas que justifican incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de junio de 2013, Ryanair/Comisión, C-287/12 P, no publicada, EU:C:2013:395, apartados 57 a 60, y de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 77).

33 En lo tocante al cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, se ha de señalar que el incumplimiento de la obligación de motivación está comprendido dentro de los vicios sustanciales de forma y constituye un motivo de orden público, que debe ser examinado de oficio por el juez de la Unión y no concierne a la legalidad de la Decisión impugnada en cuanto al fondo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 67 a 72).

Sobre el fondo

34 Procede comenzar con el examen del cuarto motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

35 Mediante su cuarto motivo, la demandante sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada adolece, en más de un punto, de falta de motivación o de una motivación insuficiente.

36 En particular, la demandante aduce que la Comisión no motivó de forma jurídicamente suficiente, en la Decisión impugnada, la valoración del perjuicio que se pretende reparar con la medida de ayuda controvertida, y que ello le impide básicamente, tanto a ella como al Tribunal, verificar la proporcionalidad de dicha medida de ayuda.

37 A este respecto, la demandante alega, en particular, en el marco de su segundo motivo, que la Comisión no aportó ninguna explicación de las razones que le llevaron a incluir, en el cálculo de los perjuicios que se pretenden reparar con la medida de ayuda controvertida, los costes relacionados con la prolongación del período de insolvencia de Condor tras la fallida venta de esta última. La demandante critica a este respecto la motivación del apartado 79 de la Decisión impugnada. Pues bien, dado que los costes antes mencionados son de un importe superior a la diferencia entre los supuestos daños y el importe de la ayuda, la Decisión impugnada puede dar lugar, según la demandante, a un exceso de compensación y, por lo tanto, a una aplicación errónea del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

38 La Comisión, apoyada por la República Federal de Alemania, la República Francesa y Condor, rebate esta argumentación. Sostiene, en su respuesta al segundo motivo, que demostró cumplidamente en la Decisión impugnada, en los apartados 21 y 79, que la prolongación del procedimiento de insolvencia de Condor, en absoluto predecible, era una consecuencia directa del acontecimiento excepcional de que se

trata. Sin la pandemia de COVID-19 y sin las restricciones adoptadas en este contexto, en abril de 2020 Condor ya no habría estado sujeta al procedimiento de insolvencia. La Comisión explica que el potencial inversor se retiró del acuerdo de compra ante las dificultades económicas y financieras que la pandemia de COVID-19 supuso para él mismo y para Condor. De esta manera, la Comisión alega que lo que está criticando la demandante es, en realidad, la fundamentación en Derecho de su apreciación sobre este punto y no la motivación formulada al respecto en la Decisión impugnada, que, a juicio de la Comisión, permite comprender perfectamente su análisis.

39 Debe recordarse, de entrada, que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, apartado 125 y jurisprudencia citada).

40 Si bien es cierto que las instituciones no están obligadas, en la motivación de las decisiones que adoptan, a definir su posición sobre todas las alegaciones que los interesados invocan ante ellas en el marco de un procedimiento administrativo, no es menos cierto que deben exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revistan una importancia esencial en la sistemática de sus decisiones (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, apartado 169 y jurisprudencia citada, y de 18 de septiembre de 2018, Duferco Long Products/Comisión, T-93/17, no publicada, EU:T:2018:558, apartado 67).

41 En este contexto, la decisión de no incoar el procedimiento de investigación formal del artículo 108 TFUE, apartado 2, únicamente debe contener las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior y que procede considerar que incluso una motivación sucinta de dicha decisión cumple el requisito de motivación exigido en el artículo 296 TFUE si muestra de manera clara e inequívoca las razones por las cuales la Comisión consideró que no existían dificultades de ese tipo, siendo el aspecto de la fundamentación de tal motivación ajeno al citado requisito (sentencias de 27 de octubre de 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 111, y de 12 de mayo de 2016, Hamr — Sport/Comisión, T-693/14, no publicada, EU:T:2016:292, apartado 54; véase también, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartados 65, 70 y 71).

42 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), que constituye la base jurídica de la Decisión impugnada, son compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Al tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior establecido en el artículo 107 TFUE, apartado 1, el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), debe ser interpretado en sentido estricto. Por lo tanto, únicamente pueden compensarse, en virtud de esta disposición, las desventajas económicas causadas directamente por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Debe existir, en consecuencia, una relación directa entre los perjuicios causados por el acontecimiento de carácter excepcional y la ayuda de Estado, y es necesaria una evaluación lo más precisa posible de los perjuicios sufridos (sentencia de 23 de febrero de 2006, Atzeni y otros, C-346/03 y C-529/03, EU:C:2006:130, apartado 79).

43 A continuación, la Comisión comprobará si las medidas controvertidas de ayuda resultan o no adecuadas para reparar los perjuicios causados por acontecimientos excepcionales y proscribirá medidas de carácter general e independiente de los perjuicios supuestamente provocados por tales acontecimientos (sentencia de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión, T-259/20, recurrida en casación, EU:T:2021:92, apartado 25). El Estado miembro de que se trate deberá además limitar el

importe de la compensación a lo necesario para reparar los perjuicios sufridos por los beneficiarios de la medida en cuestión.

44 De ello se sigue que las ayudas que puedan ser superiores a los perjuicios directamente causados por el acontecimiento de que se trate no tienen cabida en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b) (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2004, España/Comisión, C-73/03, no publicada, EU:C:2004:711, apartados 40 y 41).

45 De esta manera, el hecho generador del perjuicio, tal como se define en la Decisión impugnada, debe ser la causa determinante del perjuicio que se pretende reparar con la ayuda en cuestión y debe haber originado este directamente. Solo existirá una relación directa cuando el perjuicio sea consecuencia directa del acontecimiento de que se trate, sin depender de la interposición de otras causas.

46 En el presente asunto, en primer lugar, procede señalar que del apartado 11 de la Decisión impugnada se infiere que el objetivo de la ayuda controvertida es compensar a Condor por «los perjuicios causados directamente por la cancelación o la reprogramación de sus vuelos en razón de las restricciones de viajes relacionadas con la pandemia de COVID-19 y de las medidas de confinamiento especialmente». El apartado 84 de la Decisión impugnada confirma explícitamente este objetivo de la ayuda controvertida.

47 Además, en la Decisión impugnada, la Comisión describió detalladamente las restricciones de viajes impuestas por los Estados miembros y, en particular, por Alemania. La Comisión explica que la pandemia de COVID-19 dio lugar a restricciones de viajes en todo el mundo y al cierre de la mayoría de las líneas de transporte aéreo de pasajeros. Tal es la razón por la que Condor tuvo que cancelar o reprogramar la gran mayoría de sus vuelos e inmovilizar gran parte de su flota (véanse, en particular, los apartados 4, 9 y 72 de la Decisión impugnada).

48 En el apartado 59 de su escrito de contestación a la demanda, la Comisión confirmó expresamente que la medida de ayuda controvertida tenía por objeto compensar a Condor por las «pérdidas derivadas de la cancelación o reprogramación de vuelos que debió efectuar con motivo exclusivamente de la imposición de restricciones de viajes relacionadas con la pandemia de COVID-19», y que la Decisión impugnada «no contempla compensación alguna por otros perjuicios que pudieran haber sido causados por la pandemia de COVID-19». La Comisión explica también que el método utilizado en la Decisión impugnada para la valoración de los perjuicios en cuestión no incluye «otras causas de perjuicio», «aparte de las restricciones de viajes».

49 Por lo tanto, está claro que, según los propios términos de la Decisión impugnada y los argumentos de la Comisión expuestos en su escrito de contestación, la medida de ayuda controvertida tiene por objeto compensar a Condor por los perjuicios causados directamente por la cancelación y la reprogramación de sus vuelos en razón de las restricciones de viajes impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19, y no por algún otro perjuicio relacionado de una forma más general con dicha pandemia.

50 En tales circunstancias, en segundo lugar, se ha de examinar si, en la Decisión impugnada, la Comisión expuso de modo jurídicamente suficiente las razones por las que consideró, en particular, que los costes adicionales soportados por Condor debido a la prolongación del procedimiento de insolvencia, a los que hace referencia la demandante, se derivaban directamente de la cancelación y la reprogramación de los vuelos de Condor en razón de las restricciones de viajes impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19.

51 Debe precisarse asimismo que incumbe a la Comisión, como institución encargada del control de la compatibilidad de las medidas de ayuda de Estado con el mercado interior, cerciorarse de la existencia de tal relación de causalidad.

52 En el presente asunto, para valorar el importe del perjuicio que la medida de ayuda controvertida pretende reparar, la Comisión se basó, en esencia, en la diferencia entre las previsiones de beneficios antes de impuestos (en lo sucesivo, «BAI») correspondientes al período comprendido entre marzo y diciembre de 2020, efectuadas antes y después del anuncio de las restricciones de viajes y de las medidas de confinamiento. Esta diferencia se cuantificó en 259,7 millones de euros. Por otra parte, la Comisión consideró «legítimo» añadir a este importe los costes adicionales soportados por Condor a raíz de la prolongación del procedimiento de insolvencia de dicha compañía, que no se podían predecir en el momento en que se realizaron las previsiones de los BAI posteriores al brote de COVID-19 (apartado 79 de la Decisión impugnada). El importe de esos costes adicionales se evaluó en 17 millones de euros. De

esta manera, el importe total del perjuicio por el que se debía compensar a Condor se fijó en 276,7 millones de euros.

53 El origen de los costes adicionales se detalló en los apartados 18 a 21 de la Decisión impugnada, de los que se deduce, en esencia, que, desde septiembre de 2019, es decir, mucho antes de que se impusieran las restricciones de viajes por la pandemia de COVID-19, Condor se hallaba en pleno procedimiento de insolvencia, y que el plan de reestructuración elaborado en el marco de dicho procedimiento había previsto, en particular, su venta a un nuevo inversor. Sin embargo, dicha venta fracasó cuando el referido inversor anunció, hacia finales de marzo de 2020, su decisión de retirarse de la transacción proyectada. A tenor del apartado 21 de la Decisión impugnada, el «fracaso de los esfuerzos para lograr la venta llevará consigo un procedimiento de insolvencia prolongado», que generaría los costes adicionales, valorados en 17 millones de euros.

54 Los mencionados pasajes de la Decisión impugnada sugieren que los costes adicionales en cuestión resultan del fracaso de los esfuerzos para realizar la venta de Condor. En la Decisión impugnada se dice que este fracaso tuvo como consecuencia que el procedimiento de insolvencia, en curso desde septiembre de 2019, no pudo concluirse según el calendario inicialmente previsto, sino que tuvo que prolongarse, lo que ocasionó costes adicionales relacionados con su tramitación.

55 No obstante, la Decisión impugnada no explica en qué medida los costes adicionales generados con ocasión de la prolongación del procedimiento de insolvencia de Condor se debían directamente a la cancelación o a la reprogramación de los vuelos de esta compañía en razón de las restricciones de viajes impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19.

56 En efecto, en primer lugar, debe señalarse que la Comisión se limitó a indicar, en el apartado 79 de la Decisión impugnada, que consideraba «legítimo» añadir a los perjuicios estimados los costes adicionales generados con ocasión de la prolongación del procedimiento de insolvencia de Condor, ya que estos no podían predecirse en el momento en que se efectuaron las previsiones de los BAI posteriores al brote de COVID-19. No obstante, el hecho de que dichos costes pudieran o no predecirse en ese momento no demuestra que estuvieran directamente causados por la cancelación y la reprogramación de los vuelos de Condor en razón de las restricciones de viajes impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19. De igual forma, no basta con indicar, en la Decisión impugnada, que es «legítimo» proceder a añadirlos, sin explicar con la suficiente claridad y precisión las razones por las que la Comisión consideró que la causa determinante de tales costes residía en la cancelación y la reprogramación antes mencionadas.

57 En segundo lugar, la Decisión impugnada tampoco explica la razón por la que resultó fallida la venta de Condor. Consecuentemente, en la Decisión impugnada no consta ningún dato que indique que esta venta fracasó a causa de la cancelación y la reprogramación de los vuelos de Condor en razón de las restricciones de viajes impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19.

58 En tercer lugar, de la Decisión impugnada se infiere que el procedimiento de insolvencia, iniciado en septiembre de 2019, se instó a raíz de las dificultades económicas a las que se enfrentaba Condor tras la liquidación de su sociedad matriz, y no por las dificultades relacionadas con la pandemia de COVID-19. Dicho procedimiento y los costes que ocasiona su tramitación tenían su origen, por tanto, en una situación anterior al estallido de esa pandemia. En tales circunstancias, incumbía a la Comisión tratar de esclarecer especialmente la cuestión de si la cancelación y la reprogramación de los vuelos de Condor en razón de las restricciones de viajes impuestas en el marco de la pandemia de COVID-19 eran realmente la causa determinante de los costes adicionales soportados por Condor con ocasión de la prolongación del procedimiento de insolvencia, y motivar su decisión sobre este punto de forma jurídicamente suficiente.

59 En efecto, aun suponiendo que, dado el contexto de la pandemia, fuese complicado que el procedimiento de insolvencia terminara lo antes posible, como adujo la Comisión en la vista, no es menos cierto que nada indica en la Decisión impugnada cuál sea, según la Comisión, la relación de causalidad entre, por una parte, la cancelación y la reprogramación de los vuelos de Condor y, por otra, la generación de los referidos costes adicionales. En particular, si bien la Comisión indicó, en el apartado 21 de la Decisión impugnada, que dichos costes eran el resultado de la venta fallida de Condor, no precisó la razón de este fracaso ni tampoco aclaró si, a raíz de dicho fracaso, Condor estaba obligada a continuar el procedimiento de insolvencia o si, con todo, podía salir de él. El hecho de que, según el apartado 21 de la Decisión impugnada, dicha prolongación fuera a durar entre dos y tres meses, mientras

que, según los apartados 92 y 93 de la misma Decisión, la ulterior venta de Condor se consideró posible hacia el mes de junio de 2022, parece sugerir que Condor tenía intención de salir del citado procedimiento mucho antes e independientemente de la eventual realización de tal venta y con independencia de esta.

60 En cuarto lugar, la Comisión tampoco explicó, en la Decisión impugnada, cómo se habían valorado los costes adicionales generados por la prolongación del procedimiento de insolvencia y de qué clase de costes se trataba. Y tampoco respondió a la cuestión de si se había considerado que todos ellos, o únicamente una parte, habían sido causados directamente por la cancelación y la reprogramación de los vuelos de Condor.

61 En estas circunstancias, a falta de otros datos concretos y verificables en la Decisión impugnada, al Tribunal le resulta imposible controlar si la Comisión pudo concluir de manera indubitada que existía una relación de causalidad directa entre los costes ocasionados por la prolongación del período de insolvencia y la cancelación y reprogramación de los vuelos de Condor en razón de las restricciones de viajes impuestas en el contexto de la pandemia de COVID-19.

62 La Comisión no puede apoyar su argumentación en el hecho de que las autoridades alemanas se comprometieran a comprobar *ex post* si el importe de la ayuda superaba el importe de los perjuicios y a recuperar todo el exceso de compensación resultante en su caso (apartados 98 a 100 de la Decisión impugnada). En efecto, dado que la Comisión concluyó, en la Decisión impugnada, que los costes derivados de la prolongación del procedimiento de insolvencia debían añadirse a los perjuicios compensables, la expresada comprobación *ex post* habrá de referirse únicamente a la cuantificación exacta de esos costes y no a la cuestión jurídica de si dichos costes pueden o no ser objeto de compensación en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

63 De ello se sigue que la Decisión impugnada adolece de insuficiencia de motivación a este respecto.

64 Por consiguiente, procede estimar el cuarto motivo del recurso, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas por la demandante en el marco de este motivo.

65 Asimismo, conviene señalar que, según la Decisión impugnada, los perjuicios causados a Condor se valoraron en 276,7 millones de euros, mientras que el importe de la ayuda se fijó en 267,1 millones de euros. Sobre esta base, la Comisión concluyó que la medida de ayuda controvertida no superaba lo necesario para reparar dichos perjuicios (apartados 96 y 97 de la Decisión impugnada). De ahí que detraer, en su caso, los costes relacionados con la prolongación del procedimiento de insolvencia, valorados en 17 millones de euros, del importe total de los perjuicios, en el supuesto de que no se cumpla el requisito relativo a la relación directa de causalidad, extremo que el Tribunal no puede verificar por la insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada, tendría como consecuencia que el importe de la ayuda sobrepasaría el importe de los perjuicios en cuestión, lo cual podría determinar su incompatibilidad con el mercado interior, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 44 de la presente sentencia. Por lo tanto, la insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada a este respecto impide al Tribunal controlar si la Comisión consideró acertadamente que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior.

66 La insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada conduce, pues, a la anulación de esta.

67 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar los demás motivos del recurso.

Sobre el mantenimiento de los efectos de la decisión anulada

68 Según reiterada jurisprudencia, cuando lo justifiquen consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, el juez de la Unión dispone, con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo segundo, de una facultad de apreciación para, en cada caso particular, señalar los efectos del acto de que se trate que deban ser considerados definitivos (véase, por analogía, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 121 y jurisprudencia citada).

69 Del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, resulta, por consiguiente, que el juez de la Unión, si lo estima necesario, podrá limitar, incluso de oficio, los efectos de la anulación de una sentencia suya (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2008, Parlamento y Dinamarca/Comisión, C-14/06 y C-295/06, EU:C:2008:176, apartado 85).

70 Conforme a esta jurisprudencia, el juez de la Unión ha hecho uso de la posibilidad de limitar en el tiempo los efectos de la declaración de invalidez de una normativa de la Unión cuando consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que afectan a todos los intereses, tanto públicos como privados, en juego en los asuntos de que se trataba impedían revisar la percepción o el pago de cantidades de dinero efectuados con arreglo a dicha normativa durante el período anterior a la fecha de la sentencia (sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 122).

71 En el presente asunto, el Tribunal considera que existen consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que justifican limitar en el tiempo los efectos de la anulación de la Decisión impugnada. Y es que, por un lado, revisar de forma inmediata la percepción de las cantidades de dinero fijadas por la medida de ayuda controvertida tendría consecuencias muy perjudiciales para la economía de Alemania en un contexto económico y social ya marcado por los efectos nefastos de la pandemia de COVID-19. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la anulación de la Decisión impugnada tiene su origen en la motivación insuficiente de esta.

72 Pues bien, en virtud del artículo 266 TFUE, la Comisión, de la que emana el acto anulado, está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia del Tribunal.

73 Por tales razones, procede suspender los efectos de la anulación de la Decisión impugnada hasta que la Comisión adopte una nueva decisión. En vista de la prontitud con que la Comisión actuó a partir de la notificación previa y de la notificación de la medida controvertida, dichos efectos se suspenderán por un período que no podrá exceder de dos meses a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia en el caso de que la Comisión decidiera adoptar esta nueva decisión en el marco del artículo 108 TFUE, apartado 3, y por un período adicional razonable si la Comisión decide incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 126).

Costas

74 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. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la demandante, conforme a las pretensiones de esta última.

75 Por otra parte, a tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes cargarán con sus propias costas. Según el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en el apartado 1 cargue con sus propias costas.

76 Por consiguiente, procede resolver que la República Federal de Alemania, la República Francesa y Condor carguen con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) Anular la Decisión C(2020) 2795 final de la Comisión, de 26 de abril de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) — Alemania — Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a Condor Flugdienst GmbH.

2) Procede suspender los efectos de la anulación de la citada Decisión hasta que la Comisión adopte una nueva decisión con arreglo al artículo 108 TFUE. Dichos efectos se suspenderán por un período que no podrá exceder de dos meses a partir de la fecha en que se dicte la

presente sentencia en el caso de que la Comisión decida adoptar esa nueva decisión en el marco del artículo 108 TFUE, apartado 3, y por un período adicional razonable si la Comisión decide incoar el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2.

3) Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de Ryanair DAC.

4) La República Federal de Alemania, la República Francesa y Condor Flugdienst cargarán con sus propias costas.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de junio de 2021.

Firmas