SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 2 de septiembre de 2010 *

En el asunto C-290/07 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 14 de junio de 2007,

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Flett, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Scott SA, con domicilio social en Saint-Cloud (Francia), representada por el Sr. J. Lever, QC (Queen's Counsel), los Sres. R. Griffith y M. Papadakis, Solicitors, y los Sres. P. Gardner y G. Peretz, Barristers, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyada por:

Département du Loiret, representado por Me A. Carnelutti, avocat,

parte coadyuvante en casación,

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues, S. Seam y F. Million, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits (Ponente), J.-J. Kasel y M. Safjan y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de diciembre de 2009;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de febrero de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 29 de marzo de 2007, Scott/Comisión (T-366/00, Rec. p. II-797; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual el Tribunal de Primera Instancia anuló el artículo 2 de la Decisión 2002/14/CE de la Comisión, de 12 de julio de 2000, sobre la ayuda estatal ejecutada por Francia en favor de Scott Paper SA/Kimberly-Clark (DO L 12, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión controvertida») en la medida en que se refiere a la ayuda concedida en forma de precio preferencial de un terreno acondicionado.

Marco jurídico

2 El Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), tiene como objeto, en esencia, a tenor de su segundo considerando, codificar y consolidar la práctica constante de la Comisión en la aplicación del artículo 88 CE, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

3 El artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento aclara que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de las ayudas nuevas notificadas «invita al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes» y que podrá prorrogarse en casos debidamente justificados.

4 El artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, establece:

«Si, a pesar de haber recibido el recordatorio [...] el Estado miembro interesado no hubiere facilitado la información solicitada en el plazo establecido por la Comisión, o cuando la hubiere suministrado de forma incompleta, la Comisión requerirá mediante decisión dicha información [...]».

Hechos que originaron el litigio

5 Scott Paper Company es una sociedad americana productora de papel para uso sanitario y doméstico. Con el fin de permitir la implantación de una fábrica de producción

en Francia, Bouton Brochard Scott SA en cuyos derechos se subrogó Scott SA (en lo sucesivo, «Scott»), filial francesa de la sociedad americana, el departamento de Loiret y el Ayuntamiento de Orléans encargaron, en virtud de lo dispuesto en un convenio de 12 de septiembre de 1987, la realización de un conjunto de estudios y de obras necesarios para el acondicionamiento de los terrenos requeridos para dicha implantación, con una superficie aproximada de 68 hectáreas, a la Sociedad de economía mixta para el equipamiento de Loiret (en lo sucesivo, «Sempel»).

6 El Ayuntamiento de Orléans había adquirido los terrenos de que se trata mediante tres transacciones, a saber, 30 hectáreas en 1975, 32,5 hectáreas en 1984 y 5,5 hectáreas en 1987, y con posterioridad los cedió a Sempel por la cantidad simbólica de un franco francés (FRF). El Ayuntamiento de Orléans y el departamento de Loiret se comprometieron a financiar los costes de acondicionamiento del terreno por un importe de 80 millones de FRF.

7 A finales de 1987, Sempel vendió a Scott una parte de los terrenos acondicionados, a saber, 48 de las 68 hectáreas disponibles, por un importe de 31 millones de FRF, es decir aproximadamente 4,7 millones de euros, de conformidad con el acuerdo celebrado el 31 de agosto de 1987 entre el Ayuntamiento de Orleáns, el departamento de Loiret y Scott (en lo sucesivo, «acuerdo Scott»).

8 Esta venta no se notificó a la Comisión con arreglo al régimen de ayudas de Estado.

9 En enero de 1996, la empresa Kimberly-Clark Corp. (en lo sucesivo, «KC») adquirió las acciones de Scott. KC anunció el cierre de la fábrica en enero de 1998. Procter & Gamble (en lo sucesivo, «P & G») adquirió los activos de la fábrica, a saber, el terreno y sus acondicionamientos en junio de 1998.

10 A raíz del informe del Tribunal de Cuentas francés relativo al año 1996 que comentaba la cesión del terreno a Scott, se presentó una denuncia ante la Comisión. Ésta, en mayo de 1998, decidió incoar el procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, que finalizó con la adopción de la Decisión controvertida.

11 En su versión modificada por el *corrigendum* de 2 de marzo de 2001, la Decisión declara incompatible con el mercado común la ayuda de Estado en forma de precio preferencial de venta del terreno de una superficie de 48 hectáreas, por un importe estimado de 39,588 millones de FRF, o sea aproximadamente 6,03 millones de euros o, en valor actualizado, la cantidad de 80,77 millones de FRF, o sea 12,3 millones de euros, y de una tarifa preferente del canon de saneamiento aplicado en favor de Scott que deberán determinar las autoridades francesas. El artículo 2 de la citada decisión impone la restitución de las cantidades ilegalmente abonadas por dicho concepto.

Procedimiento ante la Comisión

12 Entre enero de 1997 y abril de 1998, la Comisión envió a las autoridades francesas diferentes solicitudes de información, a las que éstas respondieron parcialmente.

13 La Comisión decidió, el 20 de mayo de 1998, incoar el procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, e informó de ello a las autoridades francesas mediante escrito de 10 de julio de 1998. Esta decisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 30 de septiembre de 1998 (DO C 301, p. 4) y concedía a las partes interesadas un plazo de un mes a partir de la publicación para que presentaran sus observaciones.

14 Scott y las autoridades francesas presentaron sus observaciones a la Comisión los días 23 y 25 de noviembre de 1998 respectivamente.

15 Como las solicitudes de información complementaria dirigidas a las autoridades francesas con el fin de establecer el valor de mercado del terreno controvertido sólo fueron parcialmente cumplimentadas, la Comisión les intimó, el 18 de julio de 1999, en aplicación del artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, a que le facilitaran «todos los documentos, informaciones y datos necesarios para apreciar los elementos de ayuda y la compatibilidad de las medidas en favor [de Scott]». Dicha intimación identificaba, además, determinados documentos e informaciones específicas. Las autoridades francesas sólo respondieron parcialmente a dicha solicitud el 15 de octubre de 1999.

16 Tras una reunión celebrada el 7 de diciembre de 1999 entre los representantes de la Comisión y del Gobierno francés, acompañados de representantes de Scott, la Comisión autorizó que se presentaran nuevos elementos acerca de la ayuda controvertida hasta el fin de 1999.

17 En respuesta a dicha invitación, el 24 de diciembre de 1999 Scott envió a la Comisión un escrito que contenía determinadas informaciones adicionales (en lo sucesivo, «escrito de Scott»), mientras que las autoridades francesas, por su parte, comunicaron informaciones similares mediante escritos de 7 de enero y de 21 de febrero de 2000.

18 Los días 12 de enero y 22 de febrero de 2000, la Comisión informó a Scott que no podía incorporar al expediente las observaciones adicionales contenidas en su escrito de 24 de diciembre de 1999.

19 Basándose en el conjunto de informaciones y de pruebas que se le habían presentado, la Comisión adoptó la Decisión controvertida.

20 La Comisión, tras constatar en el considerando 29 de dicha Decisión que el terreno controvertido no se había vendido a Scott en el marco de un procedimiento de licitación incondicional y que ningún perito independiente había valorado su precio, y subrayando en varias ocasiones, en especial en los considerandos 31, 32, 97, 160, 166 y 168 de la misma decisión, que había tratado en vano de obtener de las autoridades francesas las informaciones completas que le permitieran examinar la ayuda controvertida, determinó el importe de la ayuda ilegal que se debía recuperar.

21 A tal efecto, la Comisión procedió a comparar el precio de mercado de un terreno similar con el precio efectivamente pagado por Scott.

22 Con el fin de determinar el precio de mercado que hubiera podido tener el terreno controvertido en 1987, la Comisión tuvo en cuenta los costes soportados por la ciudad de Orléans para adquirir dicho terreno y acondicionarlo para la implantación de Scott.

23 Por lo que atañe al terreno sin acondicionar, la Comisión se basó en el precio medio pagado por la ciudad de Orléans en las tres adquisiciones de los terrenos de las que proceden las 48 hectáreas del terreno controvertido, de 1975 a 1987, es decir, 10,9 millones de FRF. Los términos del acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994 corroboraron dicho valor, que se correspondía aproximadamente a la valoración indicada por las autoridades francesas en sus escritos de 17 de marzo y de 29 de mayo de 1997, como se desprende del considerando 15 de la Decisión controvertida.

24 Respecto de los acondicionamientos realizados en el terreno controvertido, la Comisión tomó en consideración los costes soportados por Sempel como resultan de su balance de liquidación, a saber, 140,4 millones de FRF, como se expone en el considerando 19 de la mencionada Decisión.

25 Tras deducir de dicha cantidad, en particular, los costes correspondientes a los préstamos de Sempel y el precio de 31 millones de FRF que Scott había pagado por el terreno controvertido, la Comisión estimó en 39,588 millones de FRF la ayuda pública otorgada a Scott.

26 En esas circunstancias, el dispositivo de la Decisión controvertida fue del tenor siguiente:

«*Artículo 1*

Se declara incompatible con el mercado común la ayuda estatal en forma de precio preferencial de un terreno y de una tarifa preferente en el canon de saneamiento, que Francia ejecutó en favor de Scott, por un importe de 39,58 millones de francos franceses (6,03 millones de euros) o, en valor actualizado, de 80,77 millones de francos franceses (12,3 millones de euros), por lo que se refiere al precio preferencial del terreno, y por un importe que las autoridades francesas deberán determinar por lo que se refiere a la segunda ventaja, de acuerdo con el método de cálculo establecido por la Comisión.

Artículo 2

1. Francia adoptará todas las medidas necesarias para que el beneficiario de la ayuda contemplada en el artículo 1 devuelva la ayuda ilegalmente puesta a su disposición.

2. La devolución tendrá lugar sin demora y de acuerdo con los procedimientos del Derecho nacional, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. La ayuda a devolver incluye intereses a partir de la fecha en que se puso a disposición del beneficiario y hasta la fecha de su recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional.

Artículo 3

En el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Francia informará a la Comisión de las medidas que adopte para la ejecución de la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Francesa.»

Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

27 En apoyo de su recurso de anulación parcial de la Decisión controvertida, Scott alegó cuatro motivos basados, principalmente, en vicios sustanciales de forma de dicha Decisión en la medida en que la Comisión no tomó en consideración determinados documentos e informaciones presentados por Scott al vencimiento del plazo previsto en la decisión de incoar el procedimiento de examen. Además, afirmaba mediante su cuarto motivo que la Comisión había incurrido en diversos errores de apreciación

al fijar el importe de la ayuda, en concreto el desglose de los 31 millones de FRF que Scott había abonado por el terreno controvertido.

28 La Comisión solicitó que se desestimara el recurso en su totalidad, pero admitió igualmente, en su escrito de contestación, que había cometido un error al considerar que la cantidad de 31 millones de FRF que Scott había abonado estaba destinada a la adquisición de la parcela de 68 hectáreas y no a la del terreno controvertido. Por tanto, el 21 de marzo de 2001 corrigió la Decisión controvertida y redujo en consecuencia el importe de la ayuda que se debía recuperar.

29 Con carácter preliminar, el Tribunal de Primera Instancia examinó la admisibilidad, contestada por la Comisión, de cuatro documentos que Scott había presentado anexos a su demanda. Al respecto señaló, en el apartado 44 de la sentencia recurrida, que los documentos mencionados se habían adjuntado válidamente a la demanda y que, por ello, formaban parte de los autos del procedimiento. En consecuencia, consideró que no cabía poner en cuestión su admisibilidad. Aclaró que, en realidad, la Comisión contestaba que dichos documentos se tomaran en consideración en el marco de la apreciación de la legalidad de la Decisión controvertida, porque no formaban parte del expediente de la Comisión durante el procedimiento administrativo.

30 Tras pronunciarse sobre tres de dichos documentos, aceptando las alegaciones de la Comisión en relación con los dos primeros y rechazando la objeción de inadmisibilidad respecto del tercero, el Tribunal de Primera Instancia consideró que la Comisión había incurrido en error al no incorporar al expediente el escrito de Scott.

31 El Tribunal de Primera Instancia precisó, en particular, en los apartados 58 a 61 de la sentencia recurrida que, habida cuenta de las circunstancias del caso concreto y de que la Comisión había aceptado informaciones similares contenidas en los escritos de las autoridades francesas de 7 de enero y de 21 de febrero de 2000, ésta debería haber tomado en consideración las informaciones contenidas en el escrito de Scott.

32 Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia concluyó, en el apartado 63 de la sentencia recurrida, que Scott podía invocar dicho escrito para poner en duda la legalidad de la Decisión controvertida. Basándose en ese punto, examinó directamente el cuarto motivo de anulación relativo al hecho de que se habrían cometido errores de apreciación en la valoración de la ayuda controvertida.

33 A ese respecto, el Tribunal de Primera Instancia siguió su razonamiento en tres etapas.

34 En primer lugar, señaló algunos errores de método y de cálculo cometidos por la Comisión, así como imprecisiones en los datos que ésta tuvo en cuenta para realizar sus valoraciones.

35 El Tribunal de Primera Instancia señaló en particular que, al optar por el método de los costes para establecer el valor de mercado del terreno controvertido, la Comisión había incurrido en errores tanto en la elección de dicho método como en su propia aplicación.

36 De ese modo, por una parte, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 106 de la sentencia recurrida, que la Comisión se basó en informaciones secundarias e indirectas al optar por el método de los costes de adquisición para determinar el valor del terreno controvertido sin acondicionar.

37 Por otra parte, en los apartados 110 y 111 de la sentencia recurrida, constató que la Comisión incurrió en un error de cálculo en la determinación del precio de adquisición del terreno controvertido por la ciudad de Orleáns, error que condujo a un valor del terreno controvertido sin acondicionar que se aproximaba a la estimación efectuada por las autoridades francesas en el procedimiento administrativo al que se refiere el considerando 15 de la Decisión controvertida. En el apartado 111 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró que dicho error, pese a beneficiar a Scott, era inexcusable. Pues bien, sin dicho error, la Comisión posiblemente se habría percatado de que los datos contenidos en el acta de las deliberaciones

de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994 no confirmaban necesariamente sus valoraciones.

38 Además, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en los apartados 114 a 119 de dicha sentencia, que los datos utilizados por la Comisión eran imprecisos. De ese modo, como el terreno cedido a Scott había sido adquirido por las entidades locales francesas en tres ocasiones en un período comprendido entre 1975 y 1984, la Comisión no podía tomar en consideración el precio medio resultante de dichas transacciones para estimar el valor de mercado del terreno controvertido sin acondicionar en 1987.

39 Del mismo modo, por lo que atañe a la valoración de los acondicionamientos realizados en el terreno controvertido, el Tribunal de Primera Instancia mencionó, en los apartados 120 a 122 de la sentencia recurrida, unos indicios que deberían haber hecho dudar a la Comisión de la fiabilidad del instrumento que tomó en consideración al respecto, a saber los costes soportados por Sempel para llevar a cabo los mencionados acondicionamientos. En particular, hace hincapié en que la Comisión no tuvo en cuenta la divergencia entre la superficie de la fábrica que se debía construir tal como se menciona en el acuerdo Scott y la superficie de la fábrica efectivamente realizada tal como se menciona en el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994. Tampoco se tuvo en cuenta la divergencia entre la cuantía de las obras que había que efectuar tal como se desprende del acuerdo Scott y el coste de las obras tal como resulta del balance de liquidación de Sempel. Al menos, el Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión debería haber preguntado a Scott acerca de las divergencias que estos elementos han sacado a la luz.

40 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia consideró que si la Comisión hubiera tenido debidamente en cuenta las informaciones y las valoraciones contenidas en el escrito de Scott y en las observaciones sucesivas de las autoridades francesas, habría detectado las importantes divergencias referentes a la evaluación del valor de mercado del terreno controvertido. Pues bien, destacó, en los apartados 137 y 138 de la sentencia recurrida, que ante dudas de ese tipo la Comisión debería haber recurrido necesariamente a otros instrumentos de valoración, como el dictamen de un perito independiente, para determinar el valor de mercado del terreno controvertido,

o, al menos, solicitar más información a Scott y a las autoridades francesas acerca de las valoraciones a las que éstas se refirieron en sus observaciones.

41 En tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la Comisión no podía escudarse en su derecho a adoptar una decisión en materia de ayuda de Estado basándose únicamente en los documentos que se le habían presentado, cuando, en respuesta a un requerimiento de información, el Estado miembro de que se trata no cooperó como debía.

42 Sobre la base de esta motivación en tres partes, el Tribunal de Primera Instancia concluyó que la Comisión había incumplido, con la Decisión controvertida, su obligación de tramitar de manera diligente la fase de examen contemplada en el artículo 88 CE, apartado 2, de un modo diligente y, en consecuencia, acogió el cuarto motivo de recurso. Por tanto, sin examinar los otros tres motivos, el Tribunal de Primera Instancia anuló el artículo 2 de la Decisión controvertida.

Pretensiones de las partes

43 Mediante su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida y resuelva las cuestiones que son objeto del presente recurso de casación, o, por lo que respecta a cualquier cuestión que considere que el estado del asunto no lo permite, devuelva los autos al Tribunal General para que éste resuelva.

— Condene a Scott a soportar sus propias costas y las de la Comisión tanto ante el Tribunal de Primera Instancia como ante el Tribunal de Justicia.

— Condene a la República Francesa a soportar sus propias costas, tanto ante el Tribunal de Primera Instancia como ante el Tribunal de Justicia.

44 Scott solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene a la Comisión a pagar las costas del recurso de casación.

45 El departamento de Loiret, cuya intervención en apoyo de las pretensiones de Scott fue admitida mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2008, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la Comisión.

Sobre el recurso de casación

46 Los motivos formulados por la Comisión en apoyo de su recurso de casación se dirigen principalmente contra las distintas partes del razonamiento seguido por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia recurrida.

47 De ese modo, en particular, los motivos noveno a duodécimo, que procede examinar en un primer momento, se dirigen contra la primera parte del razonamiento del Tribunal de Primera Instancia.

Sobre los motivos noveno a duodécimo, basados, en esencia, en que el Tribunal de Primera Instancia se extralimitó en sus prerrogativas en el ejercicio de su control jurisdiccional

Alegaciones de las partes

48 Con su noveno motivo, la Comisión reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber declarado, concretamente en los apartados 105 a 108 de la sentencia recurrida, que aquélla, para estimar el valor del terreno controvertido y sus acondicionamientos, incurrió en error al tomar en consideración el método de los costes soportados por las autoridades francesas y, por tanto, incumplió su obligación de examinar los hechos de autos de modo imparcial y diligente.

49 Pues bien, la Comisión estaba legitimada para utilizar dicho método, ya que en la fecha de concesión de la ayuda controvertida, ésta no había sido evaluada ni se había organizado ninguna licitación abierta.

50 A este respecto, por una parte, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación en la elección del método de valoración del terreno y de sus acondicionamientos.

51 Por otra parte, el método de los costes es particularmente apropiado para una operación caracterizada por la venta de un terreno con acondicionamientos adaptados a las necesidades del beneficiario.

52 De este modo, el Tribunal de Primera Instancia obligó a la Comisión a solicitar información adicional a las autoridades francesas y a Scott o incluso a recurrir a un perito externo en circunstancias en las que, sin embargo, estaba facultada para utilizar el método de los costes, tal como resulta de la Comunicación relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos (DO 1997, C 209, p. 3).

53 Por último, al contrario de lo que declaró el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 139 de la sentencia recurrida, la Comisión no tenía ninguna razón para dar preferencia al precio del terreno controvertido resultante de la venta entre Scott/Kimberly-Clark y Procter & Gamble, realizada en 1998, para determinar el valor que había tenido el bien once años antes.

54 Scott alega que las objeciones de la Comisión se fundamentan en una lectura incorrecta de la sentencia recurrida. De ese modo, el Tribunal de Primera Instancia no reprocha a la Comisión que ésta se basara en el método de los costes, sino que no tuvo en cuenta otros métodos de valoración del terreno controvertido.

55 El departamento de Loiret subraya que la Comisión estaba obligada a verificar todos los métodos de valoración del terreno controvertido y utilizar únicamente el más fiable. Pues bien, el método de los costes utilizado por la Comisión sólo es subsidiario en relación con los métodos directos de valoración.

56 Por lo que respecta al décimo motivo del recurso de casación, la Comisión subraya que se basó en la valoración del bien controvertido más favorable para Scott. Además, y al contrario de lo que declaró el Tribunal de Primera Instancia, no le incumbía esclarecer las divergencias existentes entre los costes que resultan de las cuentas de Sempel y el importe estipulado en el acuerdo Scott.

57 A este respecto, Scott responde que el Tribunal de Primera Instancia se limitó a declarar que la Comisión no podía tomar los gastos soportados por Sempel como punto de partida para evaluar el valor de mercado de los acondicionamientos realizados en el terreno controvertido.

58 En relación con el undécimo motivo del recurso de casación, la Comisión reprocha al Tribunal de Primera Instancia que haya considerado, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994 únicamente contenía un resumen muy breve y sin explicación detallada del coste del terreno sin acondicionar. Al actuar de ese modo, el Tribunal de Primera Instancia se extralimitó en sus prerrogativas de control en un ámbito en el que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación.

59 Por el contrario, Scott alega que las referencias de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans, señaladas por la Comisión en su recurso de casación, no son correctas a la vista de los anexos facilitados por la propia Comisión. Por tanto, Scott concluye que hay que rechazar este elemento.

60 Por lo que atañe al duodécimo motivo, la Comisión alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar, en el apartado 125 de la sentencia recurrida, que aquélla debería haber tenido en cuenta la valoración del terreno controvertido sin acondicionar resultante del control fiscal realizado por la administración francesa en 1993. Al actuar de ese modo, el Tribunal de Primera Instancia se excedió en sus competencias.

61 Scott subraya que habría sido más pertinente adoptar la valoración del terreno controvertido efectuada por la administración fiscal, en lugar del método de los costes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

62 Con carácter preliminar, procede recordar que la cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia pudo concluir justificadamente, sobre la base de los hechos que debe juzgar, que las instituciones comunitarias incumplieron o no su deber de diligencia constituye una cuestión de Derecho sujeta al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase la sentencia de 3 de septiembre de 2009, Moser Baer India/Consejo, C-535/06 P, Rec. p. I-7051, apartado 34).

63 De ello se desprende que son admisibles los motivos de la Comisión relativos a dicha apreciación.

64 Respecto de la fundamentación de esos motivos, procede señalar que, en el ámbito de las ayudas de Estado, si bien la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación cuyo ejercicio implica valoraciones de orden económico que deben efectuarse en el contexto de la Unión Europea, ello no implica que el juez de la Unión deba abstenerse de controlar la interpretación de datos de naturaleza económica efectuada por la Comisión.

65 En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el juez de la Unión no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos (sentencia de 15 de febrero de 2005, Comisión/Tetra Laval, C-12/03 P, Rec. p. I-987, apartado 39).

66 No obstante, en el marco de este control, no corresponde al juez de la Unión sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia (sentencia de 22 de noviembre de 2007, España y Comisión/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947,

apartado 57). En efecto, el control que los órganos jurisdiccionales de la Unión ejercen sobre las apreciaciones económicas complejas realizadas por la Comisión es un control limitado que se circunscribe a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la falta de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder (véase la sentencia de 6 de octubre de 2009, GlaxoSmithKline Services y otros/Comisión y otros, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P y C-519/06 P, Rec. p. I-9291, apartado 163).

67 Hay que tomar en consideración los criterios relativos al alcance del nivel de control, que la jurisprudencia reconoce al juez de la Unión, para examinar los motivos noveno a duodécimo del recurso de casación, mediante los cuales la Comisión reprocha al Tribunal de Primera Instancia haberse excedido en sus competencias jurisdiccionales al declarar que ésta había incumplido su obligación de diligencia al determinar el valor de mercado del terreno controvertido y, en consecuencia, el importe de la ayuda de Estado controvertida. A este respecto, los motivos noveno y décimo se refieren a la valoración de los acondicionamientos llevados a cabo en el terreno controvertido, mientras que los motivos undécimo y duodécimo se refieren a la determinación del valor inmobiliario del mencionado terreno.

— Sobre la elección del método de los costes y la determinación del valor de mercado del terreno controvertido sin acondicionar

68 Con carácter preliminar, y como recordó el Abogado General en los puntos 138 y 139 de sus conclusiones, para verificar si la venta de un terreno por parte de las autoridades públicas a un particular constituye una ayuda de Estado es necesario, para la Comisión, recurrir al principio del inversor privado que opera en una economía de mercado, con el fin de determinar si el precio pagado por el presunto beneficiario de la ayuda es el que probablemente habría pagado un inversor privado en condiciones normales de competencia. En general, la utilización de dicho criterio implica que la Comisión realice una apreciación económica compleja (véanse, en ese sentido, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723,

apartados 10 y 11, y de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión, C-328/99 y C-399/00, Rec. p. I-4035, apartados 38 y 39).

69 En el presente asunto, ha quedado acreditado que la Comisión tuvo que determinar el valor de mercado de un terreno vendido en 1987, es decir, trece años después de la venta litigiosa.

70 Además, no se discute que la venta del terreno controvertido a Scott se caracterizase por la falta tanto de una licitación incondicional como de un peritaje independiente. En consecuencia, como señaló el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 96 de la sentencia recurrida, la tarea de la Comisión era compleja y únicamente podía dar lugar a una determinación aproximada del valor de mercado del terreno controvertido.

71 Para establecer el valor del terreno controvertido y de los acondicionamientos realizados y, por tanto, determinar el importe de la ayuda de que se trata, la Comisión se basó en los costes de adquisición y de acondicionamiento del mencionado terreno controvertido.

72 Si bien es cierto que, como resulta de la Comunicación relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos, recurrir a un peritaje independiente es un método que permite obtener el valor de mercado de un terreno, no lo es menos que el Tribunal de Primera Instancia se excedió en los límites de su control jurisdiccional, en la medida en que se limitó simplemente a declarar que, al dar preferencia al método de los costes, la Comisión había incumplido su obligación de diligencia sin demostrar que los elementos que de ese modo se ignoraban hubieran podido conducir a una apreciación distinta por lo que atañe a la valoración del importe de la ayuda. Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia no señaló ningún error manifiesto de apreciación.

73 Pues bien, aplicando ese método, la Comisión llegó a un valor de mercado del terreno controvertido sin acondicionar, a saber, 10,9 millones de FRF, que, por una parte, corresponde aproximadamente a las indicaciones de las autoridades francesas comunicadas durante el procedimiento administrativo y, por otra parte, queda corroborado por el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994.

74 A este respecto, hay que señalar que puede identificarse claramente el elemento primordial en el que se basó la Comisión en la citada acta. En efecto, en ésta se menciona una estimación del valor inmobiliario del terreno controvertido sin acondicionar en el momento de su venta a Scott. En consecuencia, la mera circunstancia alegada por Scott, de que las referencias que la Comisión hace a dicha acta no se corresponden manifiestamente con el documento que adjunta a su recurso de casación no basta para poner en entredicho su admisibilidad.

75 Además, y por las razones que expone el Abogado General en los puntos 160 a 163 de sus conclusiones, la Comisión no debía dudar necesariamente de la fiabilidad de dichos datos, en la medida en que emanan de una de las autoridades públicas implicadas en la operación y que consisten, según el propio texto del acta, en una estimación oficial inicial del «valor inmobiliario» del terreno controvertido.

76 Una vez aclarado este extremo, procede señalar también que la Comisión incurrió ciertamente en un error material en el cálculo del importe del beneficio obtenido por Scott al considerar que el conjunto de las parcelas adquiridas por la ciudad de Orléans entre 1975 y 1987 correspondían al terreno atribuido a Scott. No obstante, no ha quedado demostrado que, al contrario de lo que afirma el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 113 de la sentencia recurrida, sin ese error la Comisión se habría preguntado sobre la fiabilidad de los datos que utilizó.

77 En efecto, por una parte, el valor de mercado del terreno controvertido estimado por la Comisión, a saber 16 FRF/m^2, correspondía aproximadamente al precio medio indicado por las autoridades francesas en sus escritos de 17 de marzo y de 29 de mayo de 1997, a saber, 15 FRF/m^2.

78 Por otra parte, sabiendo que la Comisión subrayó, en más de una ocasión, que había tomado en consideración una estimación muy moderada de dicho valor, procede declarar que el error de cálculo identificado por el Tribunal General benefició a Scott.

79 Por último, si bien cabe lamentar que la Comisión no haya actuado con una lógica perfecta en la determinación de los costes de adquisición del terreno controvertido sin acondicionar, al considerar el precio medio de las tres transacciones escalonadas entre los años 1975 y 1987 para determinar el valor de mercado del terreno controvertido cuya parcela de origen no ha sido identificada, no es menos cierto que, ante una operación tan compleja como la que se ventila en el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia se extralimitó en su nivel de control jurisdiccional, en las circunstancias del caso de autos, al afirmar, por efecto de una presunción, que la Comisión había incumplido su obligación de diligencia. Del mismo modo, el Tribunal de Primera Instancia tampoco identificó un error manifiesto de apreciación cometido por la Comisión en la elección del método y en su aplicación.

80 En particular, es absolutamente legítimo que la Comisión haya preferido basarse en las indicaciones proporcionadas por las autoridades francesas y en el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994, en lugar de en una valoración establecida por la administración fiscal francesa utilizada en un control fiscal en 1993. En todo caso, en las presentes circunstancias, caracterizadas, como señaló el Abogado General en el punto 140 de sus conclusiones, por una ostensible falta de cooperación por parte de las autoridades francesas, una elección de ese tipo no puede constituir un error manifiesto de apreciación.

— Sobre la determinación del valor de mercado de los acondicionamientos realizados en el terreno controvertido

81 Procede declarar que, por lo que respecta igualmente al valor de mercado de los acondicionamientos realizados en el terreno controvertido, el Tribunal de Primera Instancia no consiguió identificar ningún error manifiesto de apreciación cometido por la Comisión al adoptar el método de los costes y, en consecuencia, se excedió en los límites de su control jurisdiccional.

82 Aunque es cierto que, como señaló el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 120 y 121 de la sentencia recurrida, en el expediente constaban divergencias en los costes de realización de los acondicionamientos y en su superficie, procede subrayar no obstante que la extensión de la fábrica en relación con lo inicialmente previsto en el acuerdo Scott corresponde aproximadamente al rebasamiento de los costes soportados por Sempel tal como resultan de su balance de liquidación, a saber 75,5 % de rebasamiento por 80 % de extensión.

83 De ese modo, no puede reprocharse a la Comisión que no haya solicitado a Scott aclaraciones al respecto, en la medida en que puede probablemente deducirse una relación entre la extensión de la superficie de la fábrica y el rebasamiento de los costes. Al menos, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 122 de la sentencia recurrida, que las propias partes no estaban en condiciones, en la vista, de explicar en qué medida el aumento del tamaño de la fábrica habría podido poner en entredicho los costes obtenidos del balance de liquidación de Sempel.

84 Por tanto, del conjunto de esas consideraciones resulta que, en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia no demostró que la Comisión había incurrido en un error manifiesto de apreciación al determinar el valor de mercado del terreno controvertido y de sus acondicionamientos, se excedió de los límites de su control al considerar,

sobre la base de los hechos constatados, que la Comisión había incumplido su obligación de diligencia al examinar el valor de mercado del terreno controvertido.

85 En todo caso, pese a ser cierto que el Tribunal de Primera Instancia detectó un error de cálculo y algunas aproximaciones en el método y los cálculos de la Comisión, procede destacar que, en el fallo de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia no anuló el artículo 1 de la Decisión controvertida, de modo que no consideró que, en este asunto, los errores y las aproximaciones cometidos durante el procedimiento de examen fueran tan graves como para poner en entredicho la legalidad de la Decisión controvertida en su totalidad.

86 En consecuencia, procede acoger los motivos noveno a duodécimo.

Sobre el séptimo motivo, basado en que el Tribunal de Primera Instancia no se fundamentó en pruebas sino en conjeturas para poner en entredicho las estimaciones de la Comisión

Alegaciones de las partes

87 Mediante su séptimo motivo, la Comisión reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber considerado que debería haber puesto en entredicho sus estimaciones basándose en informaciones contenidas en los escritos de las autoridades francesas y de Scott. Al respecto, no se trata de elementos de prueba tan intangibles que puedan suscitar dudas respecto de la fundamentación de las apreciaciones efectuadas por la

Comisión, sino más bien de alegaciones que no le corresponde necesariamente tomar en consideración.

88 Scott considera que la Comisión pasa por alto que el Tribunal de Primera Instancia se basó en elementos de prueba. En efecto, las declaraciones contenidas en el escrito de Scott constituyen en sí mismas elementos de prueba.

89 En todo caso, el departamento de Loiret destaca que los documentos de los que emanan las valoraciones a las que se hace referencia en el escrito de Scott existen.

Apreciación del Tribunal de Justicia

90 Tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 56 y 95 de la sentencia recurrida, la Comisión está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado CE relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de las medidas controvertidas, con el fin de disponer, al adoptar la decisión final, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 62).

91 Igualmente procede recordar que el juez de la Unión debe examinar la legalidad de una decisión en materia de ayudas de Estado en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (sentencia de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Rec. p. I-2577, apartado 54).

92 Desde ese punto de vista, procede declarar en primer lugar que el Tribunal de Primera Instancia no censuró la Decisión controvertida en función de los elementos de los que no disponía en el momento de su adopción.

93 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 124 a 142 de la sentencia recurrida, que la Comisión había ignorado elementos de información que efectivamente habrían podido ser útiles para determinar el valor del terreno controvertido.

94 En particular, como resulta del apartado 125 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia se remitió al escrito de Scott de 24 de diciembre de 1999 y al de las autoridades francesas de 21 de febrero de 2000 que, en primer lugar, hacían referencia a una valoración del terreno controvertido establecida por la administración fiscal francesa en 1987. En segundo lugar, dichos escritos mencionaban igualmente un peritaje del terreno controvertido llevado a cabo por el gabinete de peritos Galtier en 1996 y una valoración de los activos vendidos por Scott a Kimberly-Clark Corp., efectuada por el Commissaire aux apports en enero de 1996.

95 Pues bien, hay que señalar respecto de estos tres documentos, en primer lugar, que ni Scott ni las autoridades francesas los facilitaron a la Comisión durante el procedimiento administrativo. Luego, la Comisión recibió dichos escritos, al menos, al vencimiento del plazo ampliado excepcionalmente por la Comisión, por lo que atañe al escrito de Scott, incluso después de dicho período, por lo que atañe al escrito de las autoridades francesas. Por último, como recuerda el Abogado General en los puntos 120 y 121 de sus conclusiones, tanto el escrito de Scott como el de las autoridades francesas contenían únicamente afirmaciones vagas acerca del valor de los bienes controvertidos, las cuales no bastaban para obligar a la Comisión ni a tomarlos en consideración ni a volver a incoar el procedimiento de examen.

96 A este respecto, en primer lugar, el peritaje del gabinete Galtier y la valoración del Commissaire aux apports se realizaron nueve años después de la venta del terreno controvertido a Scott. En esas circunstancias, la Comisión estaba facultada para no examinar el contenido de dichas estimaciones, al considerar que, con la estimación

resultante del acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Orléans de 27 de mayo de 1994, disponía de informaciones más fiables.

97 En segundo lugar, y tal como señala igualmente el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 125 de la sentencia recurrida, el valor que se ha tomado en consideración en una inspección fiscal no necesariamente refleja el valor comercial de un terreno. Por tanto, y al contrario de lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión podía considerar acertadamente que no resultaba pertinente solicitar a la administración fiscal que presentase dicha valoración.

98 Por consiguiente, de las anteriores consideraciones resulta que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al declarar que, en función de los elementos de prueba de los que disponía al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión había incumplido su obligación de diligencia por la sencilla razón de que, por una parte, no solicitó ni a Scott ni a las autoridades francesas que presentaran las valoraciones del terreno controvertido a las que éstas únicamente hacían referencia para poner en entredicho la valoración tomada en consideración por la Comisión y de que, por otra parte, tampoco volvió a incoar el procedimiento de examen.

99 En consecuencia, debe acogerse igualmente el séptimo motivo.

100 Del conjunto de las anteriores consideraciones resulta que procede anular la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia declaró que la Comisión había incumplido su obligación de examen diligente e imparcial.

Sobre la devolución del asunto al Tribunal de Primera Instancia

101 A tenor del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

102 Dado que el Tribunal de Primera Instancia sólo examinó el cuarto motivo invocado por Scott en apoyo de su recurso, procede devolver el asunto al Tribunal General.

103 Al haberse devuelto el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas correspondientes al presente procedimiento de casación.

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

1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 29 de marzo de 2007, Scott/Comisión (T-366/00).

2) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea.

3) Reservar la decisión sobre las costas.

Firmas