

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

de 29 de marzo de 2007\*

En el asunto T-366/00,

**Scott SA**, con domicilio social en Saint-Cloud (Francia), representada por Sir Jeremy Lever, QC, y los Sres. G. Peretz y J. Gardner, Barristers, y R. Griffith y M. Papadakis, Solicitors,

parte demandante,

apoyada por

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

parte coadyuvante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. G. Rozet y J. Flett, en calidad de agentes,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto la anulación parcial 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 2002, L 12, p. 1),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.D. Cooke, Presidente, y el Sr. R. García-Valdecasas y la Sra. I. Labucka, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de octubre de 2006;

dicta la siguiente

**Sentencia**

**Hechos que originaron el litigio**

- 1 En 1969, la sociedad estadounidense Scott Paper Co. adquirió la sociedad francesa Bouton Brochard y creó una sociedad nueva, Bouton Brochard Scott SA, que retomó las actividades de Bouton Brochard. En noviembre de 1987, Bouton Brochard Scott pasó a denominarse Scott SA. Su actividad durante el período relevante a los efectos del presente asunto consistía en la producción de papel para uso sanitario y doméstico.

- 2 El 31 de agosto de 1987, el ayuntamiento de Orleans (Francia), el departamento de Loiret (Francia) y la demandante celebraron un acuerdo sobre la venta a ésta de un terreno de 48 hectáreas en la zona industrial de La Saussaye y sobre el canon de saneamiento que debía calcularse con arreglo a una tarifa preferente (en lo sucesivo, «acuerdo Scott»). Este acuerdo preveía, además, que el departamento de Loiret y el ayuntamiento de Orleans contribuyeran con un máximo de 80 millones de FRF (12,2 millones de euros) a los trabajos de acondicionamiento del terreno en favor de la demandante.
  
- 3 La realización de los estudios y obras necesarios para el acondicionamiento del terreno de que se trata se confió a la Sociedad de economía mixta para el equipamiento de Loiret (en lo sucesivo, «Sempel»). Del convenio de 12 de septiembre de 1987 celebrado entre el departamento de Loiret, el ayuntamiento de Orleans y Sempel (en lo sucesivo, «acuerdo Sempel») se desprende que el ayuntamiento de Orleans cedió 68 hectáreas a Sempel por el precio simbólico de un franco francés. Por otra parte, del artículo 4 del acuerdo Scott, así como del artículo 12 del acuerdo Sempel, resulta que ésta vendió el terreno de 48 hectáreas y una fábrica (en lo sucesivo, «terreno litigioso») a Scott por 31 millones de FRF (4,7 millones de euros), es decir, 65 FRF/m<sup>2</sup>.
  
- 4 En noviembre de 1996, el Tribunal de Cuentas francés difundió un informe público titulado «Intervenciones de las entidades territoriales en favor de las empresas». Con este informe pretendía llamar la atención sobre una serie de posibles ayudas concedidas por las entidades territoriales francesas en beneficio de determinadas empresas y, en particular, sobre la transmisión del terreno litigioso de la zona industrial de La Saussaye a la demandante.
  
- 5 A raíz de la publicación de este informe, la Comisión recibió una denuncia, mediante escrito de 23 de diciembre de 1996, relativa tanto a las condiciones preferentes en las que el ayuntamiento de Orleans y el departamento de Loiret habían vendido el terreno litigioso a la demandante, como a la tarifa que se aplicó en favor de ésta por el canon de saneamiento.

- 6 Mediante escrito de 17 de enero de 1997, la Comisión solicitó información complementaria a las autoridades francesas. Siguió un intercambio de correspondencia entre éstas y la Comisión, entre enero de 1997 y abril de 1998, en el que las autoridades francesas aportaron parcialmente la información y las precisiones solicitadas, en particular mediante escritos de 17 de marzo, 17 de abril y 29 de mayo de 1997. El 8 de agosto de 1997, la Comisión volvió a solicitar precisiones a las autoridades francesas. La Comisión recibió más información de éstas el 3 de noviembre de 1997 y del denunciante el 8 de diciembre de 1997, el 29 de enero de 1998 y el 1 de abril de 1998.
  
- 7 Mediante escrito de 10 de julio de 1998, la Comisión informó a las autoridades francesas de su decisión de 20 de mayo de 1998 de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y les instó a presentar sus observaciones y a responder a determinadas preguntas (en lo sucesivo, «decisión de incoación del procedimiento»). En este escrito, la Comisión solicitó asimismo a las autoridades francesas que informaran a la demandante de la incoación del procedimiento y de la posibilidad de que tuviera que devolver toda ayuda percibida ilegalmente. Mediante la publicación del escrito mencionado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 30 de septiembre de 1998 (DO C 301, p. 4) se informó a los interesados sobre la incoación del procedimiento y se les invitó a presentar sus observaciones sobre las medidas controvertidas.
  
- 8 El 30 de septiembre de 1998, las autoridades francesas comunicaron por teléfono a la demandante la decisión de incoación del procedimiento. Mediante escrito de 23 de noviembre de 1998, la demandante presentó observaciones sobre la decisión de incoación del procedimiento.
  
- 9 Mediante escrito de 25 de noviembre de 1998, las autoridades francesas presentaron asimismo observaciones sobre la decisión de incoación del procedimiento.

- 10 Tras haber tenido conocimiento de las observaciones de las autoridades francesas y de los terceros, la Comisión volvió a solicitar información adicional a las autoridades francesas. Dado que éstas sólo le respondieron parcialmente, el 8 de julio de 1999, la Comisión les requirió, en virtud del artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 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), que le proporcionaran la información necesaria. El 15 de octubre de 1999, las autoridades francesas respondieron parcialmente a dicha solicitud.
- 11 En una reunión celebrada el 7 de diciembre de 1999 entre una delegación francesa, de la que formaban parte representantes de Scott, y la Comisión, ésta autorizó, con carácter excepcional y en interés del procedimiento, que dicha delegación proporcionara la información adicional antes de que finalizase el mes de diciembre de 1999.
- 12 Mediante escrito de 24 de diciembre de 1999, la demandante presentó observaciones adicionales a raíz de la reunión de 7 de diciembre de 1999. El 12 de enero de 2000, la Comisión informó a la demandante de que se negaba a admitir el citado escrito, ya que se había presentado fuera del plazo previsto en la decisión de incoación del procedimiento, a saber, el 30 de octubre de 1998.
- 13 Las autoridades francesas remitieron información adicional a la Comisión el 10 de enero y el 21 de febrero de 2000.
- 14 En enero de 1996, Kimberly-Clark Corp. (en lo sucesivo, «KC») adquirió las acciones de la demandante y en enero de 1998 anunció el cierre de la fábrica. Los activos de la fábrica, es decir el terreno y la papelera, fueron adquiridos por Procter & Gamble (en lo sucesivo, «P & G») en junio de 1998.

## Decisión impugnada

- 15 El 12 de julio de 2000, la Comisión adoptó la Decisión 2002/14/CE, sobre la ayuda estatal ejecutada por Francia en favor de Scott Paper SA/ KC (DO 2002, L 12, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). A raíz de la interposición del presente recurso (véase el apartado 23 *infra*), el 2 de marzo de 2001, la Comisión notificó a la República Francesa una corrección de errores de la Decisión impugnada en la que se rectificaban el artículo 1 y los considerandos 172, 217 y 239, letra b), inciso a).
- 16 La Decisión impugnada, en su versión modificada, dispone:

### «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 [...].

### 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.»

17 Para calcular el valor de la ayuda, la Comisión consideró que las autoridades francesas habían adquirido el terreno de 68 hectáreas sin acondicionar entre 1975 y 1987 por un precio de 10,9 millones de FRF (1,7 millones de euros) (considerandos 15 y 170 de la Decisión impugnada).

18 A dicho importe, la Comisión añadió el coste total soportado por Sempel, según el balance de liquidación «Z.1 La Saussaye & La Planche», de fecha 26 de julio de 1993 (en lo sucesivo, «balance de liquidación de Sempel»), por las operaciones de acondicionamiento del terreno, es decir, 140,4 millones de FRF (21,4 millones de euros), hasta alcanzar un importe de 151,3 millones de FRF (23,1 millones de euros) (considerandos 168 a 170 de la Decisión impugnada).

19 A continuación, la Comisión restó 51,3 millones de FRF (7,9 millones de euros) correspondientes al coste financiero de los préstamos contraídos por Sempel, a la devolución del IVA sobre las operaciones de acondicionamiento del terreno y al coste de un colector público de aguas sucias, ya que las autoridades francesas demostraron que no estaba destinado exclusivamente a Scott, sino que beneficiaba al conjunto de la colectividad (considerando 171 de la Decisión impugnada).

20 Según la Comisión, el coste de la operación de venta del terreno litigioso ascendía, por tanto, a 100 millones de FRF (15,2 millones de euros). La Comisión estimó que el coste de la operación relacionado directamente con Scott es de 48/68 del importe

de 100 millones de FRF (15,2 millones de euros), es decir, 70,588 millones de FRF (10,76 millones de euros), ya que ésta sólo compró 48 de las 68 hectáreas del terreno de que se trata.

21 Por último, la Comisión dedujo de este importe 31 millones de FRF (4,7 millones de euros) que Sempel había recibido de Scott para llegar a una pérdida neta de las autoridades francesas de unos 39,58 millones de FRF (6,03 millones de euros) o, en valor actualizado, 80,77 millones de FRF (12,3 millones de euros).

22 El cálculo del valor de la ayuda puede resumirse del siguiente modo:

Partida (en millones de FRF)	Total (en millones de FRF)
Coste del terreno (terreno inicial de 10,9 y acondicionamiento de 140,4)	151,3
Deducciones (coste financiero de los préstamos de Sempel de 29,4; devolución del IVA de 8,3; colector público de aguas sucias de 13,6)	- 51,3
Coste de la operación (151,3 - 51,3)	100
Coste de la venta a Scott (48/68 del coste de la operación)	70,588
Precio pagado por Scott	- 31
Importe de la ayuda	39,588

### Procedimiento y pretensiones de las partes

23 La demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de noviembre de 2000.

- 24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de diciembre de 2000 y registrada con el número T-369/00, el departamento de Loiret interpuso un recurso que también tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada.
- 25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 5 de abril de 2001, la República Francesa solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante.
- 26 Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta ampliada, de 10 de mayo de 2001, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de la demandante.
- 27 A petición de Scott, el Tribunal de Primera Instancia decidió pronunciarse en primer lugar, antes de abordar el debate sobre el fondo, sobre la prescripción invocada por Scott con arreglo al artículo 15 del Reglamento n° 659/1999.
- 28 Mediante sentencias de 10 de abril de 2003, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los recursos interpuestos por Scott y por el departamento de Loiret en la medida en que se basaban en la infracción del artículo 15 del Reglamento n° 659/1999 por la Comisión y reservó la decisión sobre las costas (sentencias de 10 de abril de 2003, Scott/Comisión, T-366/00, Rec. p. II-1763 y Département du Loiret/Comisión, T-369/00, Rec. p. II-1789). El Tribunal de Primera Instancia decidió continuar el procedimiento en lo demás.
- 29 El Tribunal de Primera Instancia suspendió el procedimiento en el presente asunto y en el asunto T-369/00, hasta que el Tribunal de Justicia resolviera el recurso de casación interpuesto por Scott contra la sentencia Scott/Comisión, citada en el apartado 28 *supra*.

- 30 Mediante sentencia de 6 de octubre de 2005, Scott/Comisión (C-276/03 P, Rec. p. I-8437), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por Scott contra la sentencia de 10 de abril de 2003, Scott/Comisión, citada en el apartado 28 *supra*.
- 31 Mediante escrito de 10 de noviembre de 2005, el Tribunal de Primera Instancia invitó a las partes a presentar sus observaciones sobre la reanudación del procedimiento a la luz de la sentencia de 6 de octubre de 2005, Scott/Comisión, citada en el apartado 30 *supra*. En su respuesta de 24 de noviembre de 2005, la demandante confirmó que los únicos motivos y alegaciones que faltaban por resolver eran los relacionados con la ayuda de Estado consistente en el precio supuestamente preferencial del terreno litigioso adquirido por la demandante en la zona industrial de la Saussaye, y con la aplicación, por parte de la Comisión, de intereses compuestos en la orden de recuperación.
- 32 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió reabrir la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, requirió a las partes que respondieran por escrito a una serie de preguntas. Dicho requerimiento fue atendido.
- 33 En la vista de 25 de octubre de 2006, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 34 En este contexto, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule el artículo 2 de la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere a la ayuda concedida consistente en el precio preferencial del terreno mencionado en su artículo 1.
  - Condene en costas a la Comisión.

35 La República Francesa, parte coadyuvante en apoyo de la demandante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

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

36 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso.
  
- Condene en costas a la demandante.
  
- Con carácter subsidiario, condene a las partes a soportar sus propias costas.

### **Fundamentos de Derecho**

37 En apoyo de su demanda, la demandante invoca cuatro motivos. El primero se basa en la vulneración de los derechos procesales; el segundo, en la violación del principio de igualdad de trato; el tercero, en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima, y el cuarto, en la apreciación errónea de la ayuda.

- 38 Procede abordar en primer lugar la admisibilidad de los anexos de la demanda y, a continuación, examinar directamente el cuarto motivo.

*Sobre la admisibilidad de los anexos de la demanda*

Alegaciones de las partes

- 39 La Comisión critica que la demandante invoque documentos que no formaban parte del procedimiento administrativo que se desarrolló ante ella. Según la Comisión, no cabe admitir los siguientes anexos de la demanda: el anexo 6 (artículo publicado en el periódico *Les Échos* de 31 de marzo — 1 de abril de 2000), el anexo 13 (escrito de 24 de diciembre de 1999, del abogado de Scott a la Comisión) y el anexo 19 (escrito de 24 de marzo de 2000, del abogado de Scott a un miembro del gabinete del Sr. Monti, miembro de la Comisión).
- 40 Por otra parte, la Comisión observa que el anexo 23 de la demanda (la oferta inicial del ayuntamiento de Orleans a la demandante) fue remitido, parcialmente, a la Comisión como anexo al escrito de las autoridades francesas de 7 de enero de 2000. No obstante, se omitieron varias páginas. El anexo 23 de la demanda incluye las páginas que faltaban. Dado que es la primera vez que tales páginas se remiten a la Comisión, no procede admitirlas. La Comisión añade que, teniendo en cuenta las circunstancias del presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia puede tomar jurídicamente en consideración algunos elementos expuestos en el citado documento.
- 41 La demandante afirma, en relación con el artículo publicado en el periódico *Les Échos* (véase el apartado 39 *supra*) que es admisible porque antes de que expirara el plazo en el que estaba autorizada a presentar elementos materiales no había sido publicado.

- 42 En cuanto a los escritos de 24 de diciembre de 1999 y de 24 de marzo de 2000 (véase el apartado 39 *supra*), deberían haber formado parte del procedimiento administrativo ante la Comisión, pero ésta los rechazó indebidamente.
- 43 Con respecto al anexo 23 de la demanda (véase el apartado 40 *supra*), la demandante sostiene que ignoraba que el Gobierno francés sólo hubiera remitido a la Comisión una copia incompleta de dicho documento. En opinión de la demandante, la Comisión no ha de poder excluir elementos cuando resulte que los elementos materiales remitidos a la Comisión por el Estado miembro son erróneos o incompletos.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 44 Con carácter previo, es preciso señalar que los documentos que la Comisión considera inadmisibles se han adjuntado válidamente a la demanda y, por tanto, forman parte de los autos ante el Tribunal de Primera Instancia. En consecuencia, no cabe poner en cuestión su admisibilidad en este procedimiento. En efecto, la Comisión alega, en lo esencial, que el Tribunal de Primera Instancia no debe tomar en consideración los documentos controvertidos al apreciar la legalidad de la Decisión impugnada, porque tales documentos no formaban parte del expediente de la Comisión durante el procedimiento administrativo.
- 45 Procede recordar que la legalidad de una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado se examina en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, Rec. p. 2263, apartado 16, y de 11 de septiembre de 2003, Bélgica/Comisión, C-197/99 P, Rec. p. I-8461, apartado 86). Como la Comisión ha observado con razón, lo anterior implica que la demandante no puede invocar elementos de hecho que no son conocidos por la Comisión y que no señaló en el procedimiento de examen (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de octubre de 1999, Kneissl Dachstein/Comisión, T-110/97, Rec. p. II-2881, apartado 102).

- 46 Sin embargo, de la citada jurisprudencia no se desprende que no se puedan tener en cuenta las pruebas aportadas por el beneficiario de una ayuda en el marco de un recurso de anulación para apreciar la legalidad de la decisión impugnada, cuando dichas pruebas se hubieran presentado debidamente a la Comisión durante el procedimiento administrativo anterior a la adopción de la decisión controvertida y ésta las hubiera excluido por razones injustificadas.
- 47 Procede, por lo tanto, examinar cada uno de los anexos controvertidos.
- 48 En relación con el artículo publicado en el periódico *Les Échos* (véase el apartado 39 *supra*), ha quedado acreditado que no se comunicó a la Comisión durante el procedimiento administrativo. En consecuencia, no cabe tomarlo en consideración para apreciar la legalidad de la Decisión impugnada.
- 49 En cuanto a la oferta inicial del ayuntamiento de Orleans a la demandante (véase el apartado 40 *supra*), no se discute que la República Francesa remitió algunas páginas de dicho documento a la Comisión en el marco del procedimiento administrativo como anexo a su escrito de 7 de enero de 2000, pero omitió otras páginas sin informar de ello a la Comisión. Esta omisión no se ponía de manifiesto al leer las páginas remitidas. Por consiguiente, no cabe reprochar a la Comisión que no solicitara a la República Francesa las páginas que faltaban ni apreciar la legalidad de la Decisión impugnada a la luz del contenido de dichas páginas.
- 50 En cuanto al escrito de 24 de marzo de 2000, del abogado de Scott a la Comisión (véase el apartado 39 *supra*), como admitió Scott en respuesta a las preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia, se refiere al tema de la prescripción. Teniendo en cuenta que el Tribunal de Primera Instancia ya ha abordado este extremo (véanse los apartados 27 y 28 *supra*), la objeción formulada contra dicho escrito carece de relevancia a los efectos de la presente sentencia.

- 51 Procede examinar a continuación el escrito de 24 de diciembre de 1999 del abogado de Scott a la Comisión (véase el apartado 39 *supra*). La Comisión se negó a tomar en consideración dicha carta porque procedía de un tercero y se había presentado fuera del plazo previsto por la decisión de incoación del procedimiento (véase el apartado 12 *supra*).
- 52 Es necesario recordar a este respecto que, habida cuenta de su sistema general, el procedimiento de control de las ayudas de Estado es un procedimiento abierto contra el Estado miembro responsable, en consideración de sus obligaciones comunitarias, de la concesión de la ayuda (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartado 81).
- 53 Por lo tanto, en dicho procedimiento, los interesados que no sean el Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda no pueden exigir que la Comisión mantenga con ellos un debate contradictorio como el que debe mantener con dicho Estado. En consecuencia, tienen esencialmente una función de fuente de información para la Comisión (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, T-198/01, Rec. p. II-2717, apartado 192, y la jurisprudencia allí citada).
- 54 En este sentido, ninguna disposición del procedimiento de control de ayudas de Estado reserva un papel particular, entre los interesados, al beneficiario de la ayuda. Además, debe recordarse que el procedimiento de control de las ayudas de Estado no es un procedimiento iniciado «contra» el beneficiario de las ayudas, lo que implicaría que éste podría prevalerse, como tales, de derechos tan amplios como el derecho de defensa (sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 83). No obstante, aun cuando no se confiera al beneficiario de la ayuda la condición de parte en el procedimiento, la jurisprudencia le ha reconocido determinados derechos procesales dirigidos a permitirle proporcionar información a la Comisión y presentar sus alegaciones (sentencia de 6 de octubre de 2005, Scott/Comisión, citada en el apartado 30 *supra*, apartado 34).

- 55 En el presente asunto, ha quedado acreditado que se invitó a Scott a presentar sus observaciones en el procedimiento de investigación formal conforme al artículo 88 CE, apartado 2, y al artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, y que ésta hizo uso de dicha posibilidad al presentar el 23 de noviembre de 1998 observaciones detalladas a la Comisión (véase el apartado 8 *supra*).
- 56 Sin embargo, de la jurisprudencia citada en los apartados 52 a 54 *supra* no se desprende que la Comisión esté facultada para desatender cualquier otra observación de los beneficiarios de una ayuda, una vez transcurrido el plazo previsto en la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal. Por el contrario, de la jurisprudencia resulta que incumbe a la Comisión examinar con diligencia e imparcialidad un asunto en el marco del artículo 88 CE (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, en lo sucesivo, «sentencia Sytraval», apartado 62, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, Rec. p. II-435, apartados 167 y 168). De lo anterior resulta que, en determinadas circunstancias, la Comisión puede estar obligada a tomar en consideración las observaciones del beneficiario de una ayuda una vez expirado el plazo previsto en la decisión de incoación.
- 57 En particular, ninguna disposición del Reglamento n° 659/1999, ni concretamente su artículo 6, se opone a que la Comisión admita tales observaciones. En efecto, dicho artículo permite a la Comisión prorrogar el plazo para la presentación de observaciones por las partes interesadas en supuestos debidamente justificados.
- 58 Es preciso recordar que, según una jurisprudencia reiterada, la calificación de ayuda exige que se cumplan todos los requisitos previstos en el artículo 87 CE, apartado 1 (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, denominada «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 25, y de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Rec. p. I-7747, apartado 74). De este modo, la Comisión está obligada a comprobar la existencia de una ventaja real para el beneficiario de la medida que supuestamente le haya

favorecido. Pues bien, en el presente asunto, la existencia de tal ventaja se ha puesto enérgicamente en duda durante el procedimiento de investigación. Así, la determinación del valor del terreno ha sido objeto de numerosos escritos entre las autoridades francesas, Scott y la Comisión. En estas circunstancias, la Comisión no puede atrincherarse tras una lectura formalista de sus obligaciones en materia de ayudas de Estado para denegar al beneficiario de la ayuda la posibilidad de presentar observaciones sobre un aspecto controvertido del examen y rechazar información proporcionada en un plazo que ella misma ha fijado (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de febrero de 2006, *Le Levant 001* y otros/Comisión, T-34/02, Rec. p. II-267, apartado 96).

- 59 En efecto, aunque el procedimiento de control de las ayudas de Estado sea un procedimiento incoado contra el Estado miembro responsable, y a pesar de la obligación de éste de cooperar plenamente con la Comisión y de proporcionarle toda la información solicitada, la Comisión no puede ignorar que una eventual orden de recuperación puede conllevar importantes consecuencias financieras para el beneficiario de la ayuda. Además, la Comisión no puede presumir, al solicitar la presentación de pruebas y al apreciarlas, que existe un interés común al Estado miembro y al beneficiario, en concreto, en relación con el cálculo del valor de la ayuda. Teniendo en cuenta que la ayuda se devuelve al Estado miembro de que se trata y no a la Comunidad, la Comisión no puede suponer que el Estado miembro tuvo como objetivo minimizar el importe recuperado con el fin de tratar al beneficiario de manera equitativa.
- 60 En el presente caso, la Comisión se ha visto obligada a examinar una supuesta ayuda de Estado casi diez años después de su concesión en 1987. Además, Scott, la beneficiaria de la ayuda, fue adquirida por KC en 1996 y a continuación vendió el terreno litigioso a P & G en 1998 (véase el apartado 14 *supra*). Se trata, por tanto, de un asunto en el que la información relativa al valor de la ayuda no resulta fácil de obtener.
- 61 La Comisión intentó esclarecer los hechos del presente asunto en la reunión de 7 de diciembre de 1999 con la delegación francesa, de la que formaban parte los representantes de Scott. Así, tomó la decisión «en interés del procedimiento» (considerando 11 de la Decisión impugnada) de autorizar la aportación de

información complementaria antes de que finalizase el mes de diciembre de 1999. Las partes discrepan acerca de si la Comisión autorizó sólo a las autoridades francesas a proporcionar información complementaria o si dicha oferta se dirigía a la delegación en su totalidad, de la que formaban parte los representantes de Scott. Pues bien, la Comisión no ha demostrado que, en la mencionada reunión, restringiera de manera explícita su oferta a las autoridades francesas. En cualquier caso, a raíz de tal oferta, Scott envió su escrito de 24 de diciembre de 1999 a la Comisión.

62 El Tribunal de Primera Instancia considera que la decisión de la Comisión de excluir dicho escrito fue desproporcionada y contradictoria. En primer lugar, teniendo en cuenta que la Comisión estaba dispuesta a admitir información complementaria a raíz de la mencionada reunión y hasta el 31 de diciembre de 1999, no había motivo alguno, en tales circunstancias, para establecer una distinción según la fuente de dicha información y rechazar el escrito únicamente porque procedía del beneficiario de la ayuda y no de las autoridades francesas. A este respecto, es preciso destacar que, durante la vista, la Comisión confirmó que, si el contenido del escrito hubiera figurado en un documento con el encabezado del Gobierno francés, lo habría admitido y lo habría tenido en cuenta al adoptar la Decisión impugnada. La Comisión no puede, por una parte, permitir que el beneficiario de una ayuda participe en la reunión en la que autoriza la presentación de información complementaria y, por otra parte, prohibirle a continuación que aporte dicha información. En segundo lugar, la reacción de la Comisión es contradictoria, ya que admitió información muy similar procedente de las autoridades francesas el 7 de enero y el 21 de febrero de 2000 (véase el apartado 13 *supra*), es decir, mucho después de que expirara el plazo del 31 de diciembre de 1999 fijado en la reunión de 7 de diciembre de 1999.

63 En este contexto, no son válidos los motivos para excluir el escrito de la demandante de 24 de diciembre de 1999. Por tanto, la demandante puede invocar dicho escrito para poner en duda la legalidad de la Decisión impugnada, ya que su contenido se remitió a la Comisión en el plazo que ésta había fijado antes de que finalizara el procedimiento administrativo y seis meses antes de la adopción de la Decisión impugnada.

*Sobre el cuarto motivo, basado en la apreciación errónea de la ayuda*

## Alegaciones de las partes

- 64 En primer lugar, la demandante alega que la Comisión incurrió en un error al determinar el valor del terreno litigioso. En su opinión, el enfoque de la Comisión es erróneo ya que se basa en el coste del terreno sin acondicionar y en el coste del acondicionamiento para el Estado miembro, suponiendo que dichos costes, de los que se ha deducido la cantidad de 31 millones de FRF abonada a Sempel, representan el valor de la supuesta subvención.
- 65 Por lo que se refiere al valor del terreno sin acondicionar, la demandante considera que los gastos en que incurrió el ayuntamiento de Orleans hasta doce años antes de la fecha en la que se le cedió el terreno no constituyen un indicador fiable del valor del terreno sin acondicionar en 1987. La demandante, remitiéndose a su escrito de 24 de diciembre de 1999 y al escrito de la República Francesa de 21 de febrero de 2000, sostiene que la Comisión habría debido basarse en la inspección fiscal, según la cual el terreno sin acondicionar sólo valía, en la práctica, 5,55 FRF/m<sup>2</sup> en 1987 o en 1988.
- 66 En relación con la alegación de la Comisión de que podía no tener en cuenta la inspección fiscal porque había sido efectuada seis años después de la cesión controvertida, la demandante subraya que dicho control se refiere al valor del terreno sin acondicionar en un momento relevante a los efectos del procedimiento en materia de ayudas de Estado y que se basa en una valoración realizada en aquella época. La demandante añade que la valoración del terreno utilizada para la inspección fiscal era la adecuada en el marco del examen de la supuesta ayuda de Estado, ya que las autoridades fiscales estaban manifiestamente interesadas en fijar un valor del terreno lo más elevado posible con el fin de reducir el coste de amortización de la fábrica que la propia demandante podía invocar al calcular sus futuros impuestos sobre la renta.

- 67 La demandante precisa que el error manifiesto de apreciación invocado no es el error en el que incurrió la Comisión al no tener en cuenta la valoración de 1988 utilizada durante la inspección fiscal de 1993. El error invocado se refiere, más bien, al hecho de que la Comisión se basara en datos que eran manifiestamente poco convincentes, a pesar de que la demandante había aportado información alternativa válida que la Comisión no examinó.
- 68 Según la demandante, en la medida en que el ayuntamiento de Orleans poseía el terreno controvertido desde 1975 (considerando 15 de la Decisión impugnada), no se trata de un caso en el que, en virtud de un contrato celebrado entre un órgano estatal y una empresa que va a recibir una ayuda de Estado, el órgano estatal acepta adquirir el terreno para cederlo a la empresa a un precio inferior al precio al que lo ha comprado. En ese caso, la evaluación de la ayuda de Estado se realiza partiendo del coste de adquisición del terreno para el órgano estatal. En cambio, en el presente asunto, la Comisión habría debido determinar el valor del terreno en la fecha en que se cedió a Scott.
- 69 En cuanto al coste de acondicionamiento del terreno, la demandante considera que la Comisión equiparó erróneamente los costes que soportó Sempel por el acondicionamiento del terreno al valor de la ayuda. En su opinión, del acuerdo Scott resulta que las entidades locales habían acordado que Sempel efectuaría obras en el terreno por un importe máximo de 80 millones de FRF. Habida cuenta de este límite máximo, la presunción de la Comisión de que 48/68 de cada franco invertido por Sempel creaba una ventaja para la demandante es manifiestamente errónea e injusta.
- 70 Asimismo, continúa la demandante, los costes soportados por Sempel podrían haberse dedicado a obras no solicitadas por Scott o que no le beneficiaran. También podría tratarse de obras de infraestructura de las que se proporcionan normalmente a cargo del presupuesto del Estado y no constituir, por lo tanto, una ayuda (véanse los considerandos 168 y 169 de la Decisión impugnada).

- 71 La demandante añade que el terreno litigioso le fue cedido por 31 millones de FRF (es decir, 64 FRF/m<sup>2</sup>). Según la demandante, se trata del precio de mercado. A este respecto, observa que, en 1998, P & G adquirió el terreno de 48 hectáreas de que se trata y la fábrica al precio real de mercado, a saber, 27,653 millones de FRF. El precio que pagó P & G constituye un mejor indicador del valor del terreno litigioso en 1987 en comparación con los datos que la Comisión optó por tomar en consideración.
- 72 En segundo lugar, la demandante sostiene que la Comisión cometió errores manifiestos de apreciación al calcular el importe de la ayuda.
- 73 En concreto, en la Decisión impugnada se incurrió en un error de cálculo, que la Comisión corrigió con posterioridad a la interposición del recurso (véase el apartado 15 *supra*).
- 74 Además, según la demandante, la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación al fijar el tipo de interés al 5,7 % a los efectos de calcular el valor actualizado de la ayuda relativo al terreno litigioso. En la medida en que la Comisión estaba evaluando el coste de dicha ayuda para el Estado, habría debido aplicar el tipo de interés que soportan en Francia los órganos que forman parte efectiva del sector público como Sempel, es decir, un tipo inferior al importe que el sector privado paga por sus préstamos.
- 75 En primer lugar, la Comisión subraya que la demandante no pone en duda que haya respetado las normas generales relativas a los requerimientos de información (véanse el artículo 13 del Reglamento n° 659/1999 y la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 1994, Alemania y Pleuger Worthington/Comisión, C-324/90 y C-342/90, Rec. p. I-1173, apartado 26). La Comisión añade que no está obligada a comunicar el requerimiento directamente a la demandante, ya que el procedimiento de ayudas de Estado se desarrolla exclusivamente entre la Comisión y el Estado miembro. En su opinión, la demandante tuvo la oportunidad de presentar

sus observaciones tras la decisión de incoación del procedimiento y, en todo caso, podía haber proporcionado la información que faltaba tras el comunicado de prensa relativo al requerimiento de información. Además, como trata de acreditar a continuación, la Comisión insiste en que la falta de tal información no constituye un problema grave en el presente asunto.

- 76 La Comisión destaca que intentó determinar el valor del terreno sin acondicionar y del acondicionamiento cedidos a la demandante. Se basó en los costes soportados por el Estado miembro y lo hizo porque constató que, en el presente asunto, este enfoque proporcionaba un indicador fiable del valor probable del terreno litigioso cedido a la demandante.
- 77 En relación con el terreno sin acondicionar, la Comisión intentó determinar el valor que tenía el 31 de agosto de 1987, fecha en que se celebró el acuerdo. Aunque en la Decisión impugnada no aplicó retroactivamente su Comunicación 97/C 209/03, 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), la Comisión se atuvo a su enfoque «sistemático y lógico» del artículo 87 CE, apartado 1, tal y como está expuesto en la citada Comunicación. La Comisión subraya a este respecto que el terreno litigioso no se vendió en el marco de un procedimiento de licitación incondicional y que, en el momento de la venta a la demandante, no se realizó ninguna valoración independiente del terreno litigioso. En este contexto, la Comisión sostiene que el coste inicial del terreno para los poderes públicos constituye un «indicador importante» del valor del terreno sin acondicionar.
- 78 La Comisión recuerda que las autoridades francesas le señalaron en tres ocasiones durante el procedimiento que el coste medio del terreno sin acondicionar, adquirido entre 1975 y 1987, se fijó en 15 FRF/m<sup>2</sup> (nota a pie de página n° 8 de la Decisión impugnada). Aunque dichas autoridades precisaron, en su escrito de 3 de noviembre de 1997, que el 1 de julio de 1975 se adquirieron 30 hectáreas, el 13 de diciembre de 1984, 32,5 hectáreas y el 18 de septiembre de 1987, 5,5 hectáreas, optaron por no indicar el precio de cada una de estas adquisiciones. La Comisión observa en este sentido que durante el procedimiento administrativo no se le remitieron ni los actos de compraventa ni ningún otro documento acreditativo de las adquisiciones

sucesivas de terrenos sin acondicionar por parte del ayuntamiento de Orleans. Tampoco se informó a la Comisión del método empleado para calcular el precio medio de 15 FRF/m<sup>2</sup>. Además, tampoco se identificaron con precisión los terrenos que, del total de 68 hectáreas adquiridas por el ayuntamiento de Orleans, se transmitieron finalmente a la demandante y que constituyen la parcela de 48 hectáreas. En estas circunstancias, la Comisión considera que podía concluir que el precio señalado de 15 FRF/m<sup>2</sup> se refería a un período que se extendía hasta 1987 y, en consecuencia, que podía considerarlo un indicador suficientemente reciente y, por tanto, fiable del valor mínimo del terreno en el momento del acuerdo Scott.

79 Además, continúa la Comisión, según el punto 2.2 del acta de la sesión de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans de 27 de mayo de 1994, el valor inicial del terreno sin acondicionar se fijó en 10,9 millones de FRE, es decir, al «muy moderado» precio de 23 FRF/m<sup>2</sup>. Dado que esta acta fue aprobada con anterioridad al presente procedimiento por la misma autoridad imputada que concedió la ayuda, la Comisión considera que constituía un punto de partida razonable y fiable para determinar el valor del terreno sin acondicionar. La Comisión añade que del documento de oferta preparado por el ayuntamiento de Orleans para la demandante se desprende que el «valor del terreno [sin acondicionar] en marzo de 1987 [era de] 20 millones de francos» (es decir 50 hectáreas a 40 FRF/m<sup>2</sup>).

80 A diferencia de lo que sostiene la demandante, las autoridades francesas no invocaron, en su escrito de 21 de febrero de 2000, una valoración del terreno sin acondicionar de 5,55 FRF/m<sup>2</sup> tomando como base una supuesta inspección fiscal. Según la Comisión, se trata simplemente de una información dirigida a facilitar la comprensión de una tabla, que no resulta acreditada por ninguna prueba documental, que se refiere al año 1993, aproximadamente seis años después del acuerdo Scott, y que contradice otras declaraciones hechas por las autoridades francesas durante el procedimiento y la declaración de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans en sus deliberaciones de 1994. La Comisión concluye que de ello se desprende que no cometió ningún error al optar por no deducir del pasaje al que se remite la demandante que el valor del terreno sin acondicionar ascendía a 5,55 FRF/m<sup>2</sup>.

81 La demandante alega por primera vez en su escrito de réplica que en el escrito de 24 de diciembre de 1999 figuraba una estimación del terreno sin acondicionar

efectuado en 1988 (véase el apartado 65 *supra*). Según la Comisión, las nuevas alegaciones fácticas invocadas en el escrito de réplica son inadmisibles por las mismas razones que el propio escrito de 24 de diciembre de 1999. La Comisión observa a este respecto que ni siquiera en el propio escrito es posible encontrar la más mínima referencia a una estimación efectuada en 1988.

- 82 Además de considerar inadmisibile dicho escrito, la Comisión sostiene que procede desestimarlo en cuanto al fondo. Primero, la demandante no ha aportado ningún documento que corrobore la afirmación de que en 1988 se efectuó una estimación de esa índole tomando como base el valor del terreno sin acondicionar en 1987 y no ha precisado en virtud de qué ley o normativa supuestamente se realizó dicha estimación. Segundo, la Comisión estima que la administración tributaria local puede atribuir valores simbólicos y, en lo esencial, ficticios a los terrenos a los efectos de apreciar su sujeción al impuesto local, pero tales valores tienen poca o ninguna relación con el valor de mercado real de los terrenos. Tercero, a diferencia de lo que sostiene la demandante, no existe ningún motivo para concluir que la administración tributaria atribuyó al terreno un valor lo más elevado posible para limitar al máximo el valor del acondicionamiento, reducir los costes de amortización de la demandante y aumentar así el impuesto que ésta debía pagar. Cuarto, la Comisión considera que una estimación realizada por la administración tributaria no necesariamente excluye todo elemento de ayuda de Estado.
- 83 Por otra parte, la Comisión pone en duda la afirmación de la demandante de que el ayuntamiento de Orleans poseía el terreno sin acondicionar desde 1975. Como se ha planteado en el apartado 78 *supra*, las autoridades francesas señalaron que el 1 de julio de 1975 se adquirieron 30 hectáreas, el 13 de diciembre de 1984 (un poco más de dos años antes de la oferta a Scott), 32,5 hectáreas y el 18 de septiembre de 1987, con posterioridad a la celebración del acuerdo Scott y del acuerdo Sempel, 5,5 hectáreas. Por tanto, continúa la Comisión, siguiendo el razonamiento de la propia demandante (véase el apartado 68 *supra*), se trata de una situación en la que la Comisión estaba facultada para tomar en consideración el precio que el Estado había debido pagar para adquirir el terreno sin acondicionar. La Comisión añade que la República Francesa decidió no comunicar a la Comisión ni la parte concreta del terreno que finalmente se transmitió a la demandante, ni el método de cálculo del precio medio.

- 84 En cuanto al acondicionamiento, la Comisión requirió a las autoridades francesas, mediante decisión, que le dieran explicaciones detalladas y que aportaran documentos sobre los trabajos concretos efectuados por Sempel y sobre su coste real. Esta información no se remitió nunca a la Comisión durante el procedimiento administrativo.
- 85 Además, la demandante no ha dado ninguna explicación acerca de lo que ella considera que es el verdadero valor del acondicionamiento que le cedieron. Como se ha explicado en el apartado 77 *supra*, a falta de una licitación apropiada o de una valoración por un experto independiente previa a las negociaciones anteriores a la venta, el coste para el Estado miembro constituye un buen indicador del valor del acondicionamiento cedido a la demandante, a saber, 89,1 millones de FRF. A este respecto, la Comisión precisa que utilizó el balance de liquidación de Sempel, es decir, la prueba documental más fiable (certificada en este caso) de las que disponía, deduciendo el coste financiero de Sempel, el IVA y el coste de las infraestructuras públicas de acuerdo con las autoridades francesas (considerandos 89 y 171 de la Decisión impugnada). Tomando como base dicho balance, la Comisión determinó el valor total del acondicionamiento. A diferencia de lo que sostiene la demandante, la Comisión considera que el valor del acondicionamiento cedido a aquélla depende de los trabajos efectivamente realizados por Sempel y no de los términos del acuerdo Scott.
- 86 La Comisión observa que, conforme al acta de la sesión de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans de 27 de mayo de 1994, el coste total de la operación para el ayuntamiento de Orleans y el departamento de Loiret, incluidos el terreno y el acondicionamiento, ascendía bien a 84,482274 millones de FRF, bien a 92,531048 millones de FRF (punto 2.2).
- 87 La Comisión estima que el precio de compra abonado en 1998 por P & G (véase el apartado 71 *supra*) no proporciona un mejor indicador del valor del acondicionamiento efectuado en 1987 en comparación con los otros elementos de prueba de los que disponía y que se describen en la Decisión impugnada. La Comisión hace hincapié en que, durante todo el procedimiento, la demandante se ha quejado de una injusticia, ya que KC pagó un precio elevado cuando adquirió Scott, pero

cuando Scott vendió sus activos, el precio de compra no consistió en un importe que reflejara el elemento de ayuda de que se trata. Esta alegación equivale a admitir que el precio de venta a P & G reflejaba una valoración de los activos profundamente influida, de entrada, por la propia existencia de la ayuda controvertida. La Comisión cree que la demandante no puede quedarse «con el santo y con la limosna»: o bien P & G «pagó» a Scott por la ayuda, en cuyo caso no sería una injusticia reclamársela a Scott, o bien el precio pagado por P & G –y el precio al que Scott podía vender y estaba dispuesta a vender– estaba de entrada muy influido por la concesión de la ayuda, en cuyo caso de ningún modo puede servir de referencia para calcular el verdadero valor del terreno y de su acondicionamiento en 1987.

- 88 La Comisión recuerda además que requirió a las autoridades francesas que le remitieran información más detallada (considerandos 97 y 168 de la Decisión impugnada).
- 89 En segundo lugar, la Comisión admite la existencia de un error de cálculo en la Decisión impugnada (véase el apartado 73 *supra*) y observa que, por ello, tomó las medidas necesarias para corregir dicho error (véase el apartado 15 *supra*).
- 90 En opinión de la Comisión, procede desestimar la alegación de la demandante de que la postura de la Comisión no es coherente y de que habría debido aplicar el tipo de interés soportado por Sempel (véase el apartado 74 *supra*). La Comisión aplicó correctamente el tipo del 5,6 % previsto en su Comunicación relativa al método de fijación de los tipos de referencia y de actualización para el cálculo del importe que se ha de reembolsar en virtud de una orden de recuperación de una ayuda de Estado ilegal.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 91 Dado que el concepto de ayuda de Estado tiene carácter jurídico y debe interpretarse partiendo de elementos objetivos, el órgano jurisdiccional comunitario, en principio,

y teniendo en cuenta tanto determinados elementos concretos del litigio de que conoce como el carácter técnico o complejo de las apreciaciones realizadas por la Comisión, deberá ejercer un control completo por lo que respecta a la cuestión de si una medida está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1 (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, Francia/Ladbroke Racing y Comisión, C-83/98 P, Rec. p. I-3271, apartado 25, y del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, Linde/Comisión, T-98/00, Rec. p. II-3961, apartado 40).

- <sup>92</sup> Constituyen ventajas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, se asemejan a las subvenciones (véanse en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad*, 30/59, Rec. pp. 3 y ss., especialmente p. 39, y de 8 de mayo de 2003, *Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión*, C-328/99 y C-399/00, Rec. p. I-4035, apartado 35), como, entre otras, el suministro de bienes y la prestación de servicios en condiciones preferenciales (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 2003, *GEMO*, C-126/01, Rec. p. I-13769, apartado 29; véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, *Van der Kooy y otros/Comisión*, 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartados 28 y 29).
- <sup>93</sup> Aplicado al caso de la venta de un terreno a una empresa por parte de una entidad pública, la consecuencia de este principio es que debe determinarse, en particular, si el adquirente no habría podido conseguir el precio de venta en condiciones normales de mercado (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, *Diputación Foral de Álava y otros/Comisión*, T-127/99, T-129/99 y T-148/99, Rec. p. II-1275, apartado 73). Al determinar el precio de mercado, la Comisión ha de tener en cuenta el carácter aleatorio que puede tener la determinación, de forma retrospectiva, de tales precios de mercado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de septiembre de 2004, *Valmont/Comisión*, T-274/01, Rec. p. II-3145, apartado 45).
- <sup>94</sup> Asimismo, es preciso subrayar que, conforme a reiterada jurisprudencia, el objetivo perseguido por la Comisión cuando exige la recuperación de una ayuda ilegal es hacer perder al beneficiario la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y restablecer la situación anterior a la concesión de

dicha ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia Tubemeuse, citada en el apartado 58 *supra*, apartado 66, y de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 27). Así, la recuperación de las ayudas ilegales no puede constituir una sanción no prevista por el Derecho comunitario, aun cuando se ejecute mucho tiempo después de la concesión de las ayudas de que se trate (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartado 65, y del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 2000, CETM/Comisión, T-55/99, Rec. p. II-3207, apartado 164). Dicho de otro modo, las decisiones de la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado en las que se ordena la recuperación de éstas son medidas para restablecer la situación anterior y no tienen carácter penal.

95 No obstante, si la Comisión decide ordenar la recuperación de un importe determinado, en virtud de su obligación de examinar con diligencia e imparcialidad un asunto en el marco del artículo 88 CE (sentencias Sytraval, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 62, y Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 167), debe fijar, con el grado de precisión que le permitan las circunstancias del asunto, el valor de la ayuda de la que se ha beneficiado la empresa. Al restablecer la situación anterior a la concesión de la ayuda, por una parte, la Comisión debe asegurarse de que se ha eliminado la ventaja real derivada de la ayuda y, por tanto, ha de ordenar la recuperación de la totalidad de la ayuda. No puede ordenar la recuperación de una cantidad inferior al valor de la ayuda recibida por el beneficiario invocando la cooperación de éste. Por otra parte, la Comisión no está facultada para ordenar la recuperación de un importe superior al valor de la ayuda recibida por el beneficiario, con el fin de manifestar su desaprobación en relación con la gravedad de la ilegalidad.

96 Procede añadir, a este respecto, que no cabe imputar a la Comisión haber efectuado una valoración aproximada. En efecto, cuando se trata de ayudas no notificadas, es posible que, según las circunstancias del asunto, y en concreto cuando ha transcurrido un largo período desde la venta de un terreno, la Comisión tropiece con dificultades para determinar el valor exacto de la ayuda. Tales circunstancias pueden tenerse en cuenta para apreciar la legalidad de la decisión de la Comisión y, en particular, si la Comisión llevó a cabo la fase de examen contemplada en el artículo 88 CE, apartado 2, de manera diligente. No cabe duda de que la cuestión

esencial relativa a la valoración de la ayuda es una cuestión de hecho y el juez comunitario ha de ejercer sobre ella un control pleno. El mero hecho de que la Comisión pueda verse obligada a efectuar una valoración aproximada debido a las circunstancias del asunto no le confiere, sin embargo, un margen de apreciación en relación con la determinación de la cantidad cuya recuperación ha ordenado.

97 En el presente asunto, la demandante insiste en que el precio que pagó por el terreno litigioso, 31 millones de FRE, es el valor de mercado del bien en 1987, fecha de celebración del acuerdo Sempel.

98 Pues bien, en la Decisión impugnada, la Comisión llegó a la conclusión de que las autoridades francesas habían vendido el terreno litigioso a Scott a un precio preferencial y fijó el valor del terreno en 70,588 millones de FRE. La Comisión no calculó este importe tomando como referencia una estimación del precio de una eventual venta del terreno litigioso en el mercado en 1987, sino basándose en los costes en que incurrieron las autoridades públicas de que se trataba (véanse los apartados 17 a 20 *supra*).

99 La Comisión sostiene que estaba facultada, incluso obligada, para tomar como referencia los costes en que incurrieron las autoridades francesas. Por una parte, este enfoque da, según la Comisión, un indicador fiable del valor probable del terreno y de su acondicionamiento cedidos a la demandante. Por otra parte, la Comisión subraya en la Decisión impugnada (véanse, entre otros, los considerandos 97 a 99) que la República Francesa no colaboró durante el procedimiento administrativo, que se comportó de manera dilatoria y, en concreto, que no proporcionó toda la información necesaria para determinar el valor de la ayuda de Estado, y ello a pesar del requerimiento de información adoptado en virtud del artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999 (véase el apartado 10 *supra*).

- 100 En este contexto, y a la luz de la jurisprudencia mencionada en los apartados 91 a 95 *supra*, incumbe al Tribunal de Primera Instancia comprobar si la Comisión procedió a examinar el asunto evaluando, con toda la atención requerida, los elementos de hecho de que se trataba y, en concreto, determinar si el valor que la Comisión atribuyó al terreno litigioso en la Decisión impugnada al calcular el importe de la ventaja ilegal se corresponde, de modo suficientemente preciso, con el precio de mercado en 1987.
- 101 Es preciso recordar, con carácter previo, que no se discute que la Comisión cometió un error material al calcular el importe de la ayuda en la primera versión de la Decisión impugnada y que lo corrigió a raíz de la interposición del presente recurso. En esta primera versión de la Decisión impugnada, la Comisión tomó como punto de partida el coste de la operación de venta de todo el terreno de 68 hectáreas del que dedujo los 31 millones de FRF abonados por la demandante. A continuación, multiplicó la cantidad obtenida por 48/68 para reflejar el hecho de que Scott hubiera adquirido solamente 48 hectáreas. Según este cálculo, el importe de la ayuda ascendía a 48,7 millones de FRF (7,42 millones de euros), es decir, en valor actualizado, a 100 millones de FRF (15,2 millones de euros) por lo que se refiere al precio preferencial del terreno litigioso.
- 102 Pues bien, la Comisión efectuó un cálculo erróneo al atribuir a Scott únicamente 48/68 de los 31 millones de FRF y no toda la cantidad. La Comisión admitió su error y, en la versión corregida de la Decisión impugnada, concluyó que la ayuda ascendía a 39,58 millones de FRF, es decir, en valor actualizado, 80,77 millones de FRF.
- 103 Dado que la Comisión corrigió este error tras la interposición del presente recurso, no puede justificar por sí solo la anulación de la Decisión impugnada. Sin embargo, suscita una doble observación. En primer lugar, cabe preguntarse por las razones que llevaron a la Comisión, durante su investigación, a cometer un error tan grave. En segundo lugar, y principalmente, la comisión de un error de esta índole refuerza la necesidad de que el Tribunal de Primera Instancia controle meticulosamente todos los demás aspectos del cálculo de la ayuda.

104 Por consiguiente, es preciso examinar el enfoque de la Comisión en la Decisión impugnada para determinar el valor del terreno litigioso.

— Sobre los errores de método y de cálculo en la Decisión impugnada

105 De entrada, procede recordar que, a los efectos de determinar el valor de una ayuda consistente en la venta de un terreno a un precio supuestamente preferencial, se aplica el principio del inversor privado que opera en una economía de mercado. Por tanto, el valor de la ayuda es igual a la diferencia entre lo que el beneficiario ha pagado en la práctica y lo que habría debido pagar en la época en condiciones normales de mercado para comprar un terreno equivalente de un vendedor del sector privado.

106 La Comisión admite en el presente asunto que, para calcular el importe de la ayuda, se basó en los costes abonados por las autoridades francesas (véase el apartado 76 *supra*). En efecto, en la Decisión impugnada, la Comisión no se basa en ninguna estimación directa e independiente del valor del terreno litigioso en el mercado en 1987. Por el contrario, toma como referencia el coste del terreno litigioso en función de lo que pagaron por él las autoridades correspondientes. Aunque los costes de compra y de acondicionamiento puedan proporcionar un indicador secundario o indirecto del valor del terreno litigioso, dichos elementos no constituyen la mejor prueba de ese valor. La aplicación del principio del inversor privado requiere que se estime el precio de venta que se habría obtenido por el terreno litigioso si éste se hubiera vendido en el mes de agosto de 1987 en condiciones normales de mercado. Este precio no se determina necesariamente por los costes en que incurrió el vendedor, ya que en él pueden haber influido múltiples factores, como el equilibrio entre la oferta y la demanda en el momento de la venta. En otras palabras, los costes en que incurrieron las autoridades francesas durante doce años a los efectos de la adquisición del terreno sin acondicionar (véase el apartado 17 *supra*) y de su acondicionamiento no representan necesariamente su valor de mercado en el mes de agosto de 1987.

- 107 La Comisión justifica que acudiera a una valoración basada en los costes en que incurrieron las autoridades francesas alegando que, a diferencia de su enfoque «sistemático y lógico» del artículo 87 CE, apartado 1, tal y como está expuesto en la Comunicación 97/C 209/03, relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos, las autoridades francesas no vendieron el terreno litigioso en el marco de un procedimiento de licitación incondicional y no realizaron ninguna valoración independiente del terreno litigioso en el momento de la venta a la demandante (véanse los apartados 77 y 85 *supra*). En estas circunstancias, considera que estaba facultada para tomar como referencia los costes en que incurrieron las autoridades de que se trataba para determinar el valor del terreno litigioso.
- 108 Pues bien, el hecho de que las autoridades francesas, en 1987, no determinaran el valor del bien mediante una licitación o acudiendo a una valoración independiente del terreno litigioso antes de venderlo a Scott no exime a la Comisión de su propia obligación, en el marco de la investigación conforme al artículo 88 CE, apartado 2, de determinar el valor del bien con arreglo al método más fiable. En efecto, a diferencia de lo que sostiene la Comisión, ésta no ha seguido el enfoque sistemático y lógico expuesto en la Comunicación de 1997, sino que ha recurrido directamente a los costes históricos de adquisición y de acondicionamiento del terreno litigioso en que incurrieron las autoridades francesas, sin plantearse la conveniencia de encargar una valoración independiente (véanse los apartados 137 y 138 *supra*).
- 109 Por otra parte, aun suponiendo que la Comisión estuviera facultada para tomar exclusivamente como referencia los costes en que incurrieron las autoridades de que se trataba para determinar el valor del terreno litigioso, el Tribunal de Primera Instancia considera que su enfoque al valorar el terreno sin acondicionar es erróneo, ya que, por una parte, cometió un segundo error de cálculo al respecto y, por otra, se basó en datos imprecisos relativos a los costes correspondientes.
- 110 En primer lugar, en la Decisión impugnada, la Comisión afirma que las 68 hectáreas controvertidas, «anteriormente agrícolas, ya fueron [adquiridas] entre 1975 y 1987,

por la ciudad [de Orleans] por un precio de 16 francos franceses/m<sup>2</sup> (2,4 euros/m<sup>2</sup>), lo que representa un total de 10,9 millones de francos franceses (1,7 millones de euros)» (considerando 15). Para ello se basa en el punto 2.2 del acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans de 27 de mayo de 1994. Sin embargo, de la citada acta se desprende que la cantidad de 10,9 millones de FRF corresponde al coste del terreno de 48 hectáreas sin acondicionar cedido a Scott y no al terreno de 68 hectáreas. Por tanto, a diferencia del cálculo de la Comisión, el coste del terreno sin acondicionar era de 23 FRF/m<sup>2</sup>, casi el 50 % más que 16 FRF/m<sup>2</sup>. De este modo, la Comisión incurrió en un error de cálculo.

- 111 De ello resulta que la Comisión, al calcular el importe de la ventaja obtenida por Scott, no debería haber desglosado la cantidad de 10,9 millones de FRF entre la zona de 48 hectáreas y la zona de 20 hectáreas (considerando 170 de la Decisión impugnada), sino que debería haberla atribuido íntegramente a la zona de 48 hectáreas. El hecho de que este error beneficie a Scott no lo convierte en excusable. La Comisión estaba obligada a determinar, en la medida de lo posible, el verdadero valor de la ayuda controvertida y a ordenar su recuperación (véase la jurisprudencia citada en el apartado 95 *supra*).
- 112 De lo anterior se desprende que la Comisión también se equivocó al considerar que su valoración del terreno sin acondicionar de 16 FRF/m<sup>2</sup> resultaba confirmada por el precio medio de compra de las 68 hectáreas de 15 FRF/m<sup>2</sup> señalado por las autoridades francesas en el procedimiento administrativo (considerando 15 de la Decisión impugnada y nota a pie de página n° 8).
- 113 Si la Comisión no hubiera llegado a la conclusión errónea de que el coste de las 48 hectáreas era de 16 FRF/m<sup>2</sup>, cabe suponer que habría detectado la importante divergencia entre las cifras de 15 FRF/m<sup>2</sup> y de 23 FRF/m<sup>2</sup> y, en consecuencia, se habría planteado la fiabilidad de la información relativa al coste del terreno sin acondicionar.

- 114 En segundo lugar, en relación con el uso de datos imprecisos relativos al coste del terreno sin acondicionar, la Comisión se basó, por lo menos en parte, en el precio medio de 15 FRF/m<sup>2</sup> abonado por las autoridades francesas por las 68 hectáreas de terreno sin acondicionar adquiridas el 1 de julio de 1975 (30 hectáreas), el 13 de diciembre de 1984 (32,5 hectáreas) y el 18 de septiembre de 1987 (5,5 hectáreas). En efecto, la Comisión señaló en varias ocasiones en la vista que consideró el precio medio de 15 FRF/m<sup>2</sup> como valor del terreno sin acondicionar.
- 115 Sin embargo, la Comisión no comprobó el precio de compra de cada una de las parcelas de que se trata. Utilizó, por el contrario, un precio medio integrado por los costes de compra en 1975, 1984 y 1987, precio que no necesariamente equivale al valor de mercado del terreno sin acondicionar en 1987. En concreto, y a diferencia de lo que sostiene la Comisión (véase el apartado 78 *supra*), el coste de las parcelas de 30 y de 32,5 hectáreas, adquiridas en 1975 y en 1984, respectivamente, no necesariamente representa el valor del terreno sin acondicionar en 1987 según el principio del inversor privado. A este respecto, es preciso destacar que de la Comunicación 97/C 209/03 de la Comisión, relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos, resulta que «los costes iniciales para el sector público de la adquisición de un terreno o una construcción constituyen un parámetro del valor de mercado a menos que haya transcurrido un considerable período de tiempo entre la compra y la venta del terreno o la construcción» [capítulo II, punto 2, letra d)]. Ni siquiera utilizando su enfoque tal y como se expuso en dicha Comunicación, estaba la Comisión facultada para utilizar el coste de compra de la parcela adquirida en 1975.
- 116 En cambio, el precio de compra de las 5,5 hectáreas adquiridas en la época de la venta controvertida en 1987 sí que habría podido constituir un indicador del precio por metro cuadrado en aquella época para el terreno sin acondicionar, sin perjuicio, por supuesto, de la comprobación de las circunstancias y de las condiciones de la venta correspondiente. Pues bien, en vez de intentar obtener esta información (véanse, a este respecto, los apartados 151 a 153 *supra*), la Comisión tomó como referencia datos secundarios.
- 117 Además, en el expediente no se indica qué parte de las 68 hectáreas se vendió a Scott ni, en concreto, cuál es la relación entre las tres parcelas adquiridas en 1975, 1984 y 1987 y las 48 hectáreas adquiridas por Scott en 1987.

- 118 En sus escritos, la Comisión subraya en varias ocasiones (véase el apartado 79 *supra*), y en concreto en sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, que la cifra de 10,9 millones de FRF mencionada en el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans de 27 de mayo de 1994 está relacionada con el «muy moderado» valor inicial del terreno sin acondicionar de 48 hectáreas y no con su precio. Dejando de lado que la Comisión consideró erróneamente en la Decisión impugnada que la cantidad de 10,9 millones de FRF se refería a las 68 hectáreas (véase el apartado 110 *supra*), procede señalar que el punto 2.2 de la citada acta constituye, en la práctica, un resumen muy breve y sin explicación detallada del «coste de la operación», en concreto de la cantidad de 10,9 millones de FRF por la adquisición del terreno sin acondicionar, que era el «valor inicial del inmueble». La propia Comisión afirmó en la Decisión impugnada que se trataba del «precio de compra» o «coste» del terreno sin acondicionar para las autoridades francesas (considerandos 20, 157, 161 y 170).
- 119 En efecto, la Comisión no disponía de ninguna indicación relativa a las circunstancias en que las tres parcelas, que sumaban un total de 68 hectáreas, habían sido adquiridas por el ayuntamiento de Orleans. La Comisión desconocía asimismo los términos contractuales de tales adquisiciones. En concreto, la Comisión no sabía si cada una de dichas parcelas se había adquirido por negociación o a raíz de una orden de expropiación por causa de utilidad pública. Si se tratara de esta última hipótesis, es posible que el importe de 10,9 millones de FRF comprendiera una indemnización por expropiación a los antiguos propietarios de los terrenos, incluida una parte por la cesación de las actividades agrícolas en los terrenos controvertidos, u otros costes de compra para el Estado que exceden del verdadero valor de mercado del terreno sin acondicionar.
- 120 Además, es preciso observar que de los autos se desprende que la Comisión obvió algunos hechos relevantes para la valoración del acondicionamiento del terreno controvertido. En concreto, según el acuerdo Scott (véanse los apartados 2 y 3 *supra*), estaba previsto que Scott pagara un precio de 31 millones de euros por el terreno litigioso, incluida la construcción de una fábrica de 30.000 m<sup>2</sup>. Pues bien, según el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans de 27 de mayo de 1994, «se ha construido una fábrica de unos 54.000 m<sup>2</sup> (en vez de los 30.000 m<sup>2</sup> inicialmente previstos)». En la Decisión impugnada no se

menciona esta divergencia que, al parecer, la Comisión no tuvo en cuenta al examinar el expediente. Si ésta la hubiera tenido en cuenta, cabe suponer que habría dudado de la fiabilidad de su valoración del terreno litigioso por metro cuadrado.

- 121 Además, del artículo 4 del acuerdo Scott resulta que la demandante se comprometió a comprar el terreno litigioso por 31 millones de FRF y que Sempel iba a efectuar obras en la zona por un «importe máximo de 80 [millones de FRF]». Sin embargo, según el balance de liquidación de Sempel remitido por las autoridades francesas a la Comisión el 6 de octubre de 1999, el coste total soportado por Sempel por las operaciones de acondicionamiento del terreno ascendía a 140,4 millones de FRF. El hecho de que las obras de acondicionamiento costaran 140,4 millones de FRF en vez del «importe máximo de 80 [millones de FRF]» previsto por el acuerdo Scott, es decir, un sobrecoste del 75,5 %, habría debido hacer pensar a la Comisión que el coste soportado por Sempel no constituía necesariamente un elemento que reflejara el valor de mercado del terreno litigioso. A este respecto, como Scott reprocha a la Comisión, el balance de liquidación de Sempel no figura en la decisión de incoación del procedimiento. La Comisión debería, por lo menos, haber preguntado a Scott sobre la diferencia entre la cifra de 140,4 millones de FRF y la cifra de 80 millones de FRF prevista por el acuerdo Scott.
- 122 El expediente no dice nada acerca de si el sobrecoste en el que incurrió Sempel se deriva de la construcción de una fábrica casi dos veces más grande que la prevista inicialmente, si resulta de la ineficacia de Sempel o de gastos innecesarios que no se deben a un incremento del valor del terreno. Cuando el Tribunal de Primera Instancia en la vista preguntó sobre este extremo, las partes no pudieron precisar si el aumento de tamaño de la fábrica se debía a la voluntad de conceder una ayuda de Estado todavía más importante a Scott o a un error en la construcción de la fábrica.
- 123 De lo anterior resulta que la Comisión incurrió en varios errores al determinar el valor de mercado del terreno litigioso en 1987.

## — Sobre la información obviada por la Comisión

- 124 Es preciso destacar que, al final del procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, es decir, a comienzos del año 2000, la Comisión estaba informada, o habría debido estarlo, de otros indicadores del valor de mercado del terreno litigioso, incluida la existencia de otras valoraciones de éste. No obstante, y a pesar de que sólo disponía de información imprecisa relativa al coste de compra del terreno sin acondicionar, la Comisión no se planteó la eventual pertinencia de los indicadores de que se trata.
- 125 En primer lugar, en el escrito de 24 de diciembre de 1999 que la Comisión habría debido tomar en consideración (véanse los apartados 51 a 63 *supra*), Scott invocó una valoración del terreno sin acondicionar de 5,5 FRF/m<sup>2</sup> efectuada por la administración tributaria francesa cuando el ayuntamiento de Orleans vendió el terreno a Sempel en 1987. Las autoridades francesas también hacen referencia a esta valoración en su escrito de 21 de febrero de 2000 (véase el apartado 13 *supra*). En 1993, la administración tuvo en cuenta esta valoración cuando Scott fue objeto de una inspección fiscal. Es cierto, como ha señalado la Comisión (véase el apartado 82 *supra*), que el valor que se ha tomado en consideración en una inspección fiscal no necesariamente refleja el valor comercial de un terreno. Sin embargo, se trata, a primera vista, de una valoración del terreno sin acondicionar efectuada en la misma época por una autoridad independiente y que la Comisión habría debido, por lo menos, examinar. Pues bien, la Decisión impugnada no hace ninguna referencia a la cifra de 5,5 FRF/m<sup>2</sup>.
- 126 Scott también invoca, en el mismo escrito, una valoración del terreno litigioso efectuada por el gabinete de peritos Galtier, que en 1996, en un momento en que la Comisión todavía no había iniciado la investigación sobre las supuestas ayudas concedidas a Scott, estimó en 40,6 millones de FRF el precio del terreno litigioso que Scott había comprado por 31 millones de FRF a Sempel en 1987. Es preciso recordar que, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que dicho terreno, tal y como había sido acondicionado, valía 70,588 millones de FRF (véase el apartado 20 *supra*). Scott propuso, en su escrito de 24 de diciembre de 1999, que se remitiera una copia del informe Galtier a la Comisión.

- 127 Además, Scott hizo referencia a una valoración efectuada por el experto encargado del informe relativo a las aportaciones de Scott y de KC, designado por el presidente del Tribunal de commerce de Nanterre, al que se le encomendó, conforme a la ley, que determinara únicamente el valor comercial de los activos vendidos a P & G (véase el apartado 14 *supra*). Este experto atribuyó un valor todavía más bajo que el gabinete Galtier a los activos de que se trataba. Scott adjuntó dos tablas a su escrito de 24 de diciembre de 1999, que resumen las valoraciones de varios de esos activos.
- 128 Procede añadir que, en el escrito de 21 de febrero de 2000, las autoridades francesas también invocaron las valoraciones mencionadas y adjuntaron las mismas tablas que las que adjuntó Scott a su escrito de 24 de diciembre de 1999. Pues bien, la Comisión no solicitó a las autoridades francesas que le remitieran dichas valoraciones ni les preguntó sobre las circunstancias que dieron lugar a su realización.
- 129 La Comisión señala varias razones por las que no consideró que tales valoraciones fueran relevantes en el presente asunto.
- 130 En sus escritos, así como en su respuesta a las preguntas planteadas por el Tribunal de Primera Instancia, alega que en el presente recurso Scott no ha formulado alegaciones relativas a la falta de los informes de que se trata y que, por tanto, el Tribunal de Primera Instancia no puede anular la Decisión impugnada por este motivo. Asimismo, sostiene que la demandante no invocó la valoración efectuada por la administración tributaria francesa hasta su escrito de réplica y que su alegación a este respecto es, por tanto, inadmisibles (véase el apartado 81 *supra*).
- 131 Pues bien, Scott ha alegado un error relativo a la apreciación del valor del terreno litigioso por la Comisión y ha subrayado la falta de atención de la Comisión al examinar el expediente (véanse los apartados 64 a 71 *supra*). Dado que se ha puesto en entredicho la valoración del terreno litigioso, incumbe al Tribunal de Primera

Instancia ejercer un control completo de esta cuestión (véase el apartado 91 *supra*). Además, la demandante estaba facultada para aportar precisiones al respecto en su escrito de réplica, incluida la referencia a la valoración del terreno sin acondicionar por parte de la administración tributaria francesa.

132 Según la Comisión, la existencia de las citadas valoraciones se invocó extemporáneamente en el procedimiento. La Comisión señala que ni siquiera recibió las pruebas documentales necesarias. No cabe acoger esta alegación. La Comisión permitió a la delegación francesa presentar observaciones tras la reunión de 7 de diciembre de 1999, por lo que estaba obligada a examinar íntegramente tales observaciones. La Comisión, en virtud de su obligación de examen diligente e imparcial del asunto en el marco del artículo 88 CE, habría debido examinar la información de que se trata y solicitar que se aportaran las valoraciones que Scott había propuesto.

133 La Comisión sostiene que las citadas valoraciones no habrían sido útiles. Por una parte, el acondicionamiento se efectuó «a medida» para Scott y dichas valoraciones no constituyen una base fiable para el cálculo del valor de la ayuda concedida a Scott. Por otra parte, continúa la Comisión, tales valoraciones se efectuaron varios años después de la venta controvertida y, por tanto, no sirven para indicar, de manera fiable, el valor del terreno litigioso.

134 Aun cuando las valoraciones de que se trata no se efectuaran en el momento de la venta controvertida, podrían ser útiles en la medida en que constituyen las únicas valoraciones, aparentemente independientes, dirigidas a fijar el valor comercial del terreno litigioso utilizando métodos de estimación comúnmente aceptados. La Comisión no niega que dichas valoraciones fueron efectuadas por peritos independientes ni pone en duda los métodos utilizados por el gabinete Galtier y por el experto encargado del informe relativo a las aportaciones de Scott y de KC. En este contexto, la Comisión habría debido examinar, por lo menos, el contenido de tales estimaciones para determinar su valor probatorio.

- 135 Es necesario recordar, a este respecto, que la fase de investigación contemplada en el artículo 88 CE, apartado 2, tiene por objeto permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos del asunto (véase la sentencia Sytraval, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 38, y la jurisprudencia allí citada). Por consiguiente, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias para estar plenamente informada del conjunto de datos del asunto antes de adoptar su decisión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 13, y Sytraval, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 39). Pues bien, en el presente asunto, la Comisión omitió examinar opiniones que podrían resultar decisivas para determinar el valor del terreno litigioso.
- 136 Es necesario añadir que el hecho de que las otras valoraciones del terreno litigioso se hubiesen comunicado a la Comisión antes de la adopción de la Decisión impugnada no demuestra ni que el importe de 31 millones de FRF abonado por Scott fuese el valor de mercado ni que la valoración de la Comisión fuese incorrecta. Tales valoraciones son relevantes porque, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, la Comisión estaba informada de una serie de valoraciones del terreno litigioso que contradecían la valoración que la propia Comisión había efectuado. Dado que la Comisión no adoptó las medidas necesarias para eliminar la incertidumbre en relación con esta valoración, el Tribunal de Primera Instancia considera que no llevó a cabo la investigación establecida en el artículo 88 CE, apartado 2, conforme a su obligación de examen diligente e imparcial.
- 137 Con independencia de que la Comisión hubiese debido solicitar que se le remitieran las valoraciones de que se trata, también habría podido utilizar otros medios para obtener la información necesaria en el presente asunto. A este respecto, procede señalar que, aunque no está obligada a ello, la Comisión puede recurrir a la ayuda de peritos externos (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, Rec. p. II-229, apartado 102, y de 25 de junio de 1998, British Airways y otros y British Midland Airways/Comisión, T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405, apartado 72). Por tanto, la Comisión habría podido encargar un informe pericial relativo al valor de los terrenos en la localidad de que se trata en el mes de agosto de 1987. Dicho informe pericial habría sido especialmente útil en el presente asunto, teniendo en cuenta el carácter aleatorio que puede tener la determinación, de forma retrospectiva, del precio de mercado de un terreno por la Comisión (véase el apartado 93 *supra*).

- 138 Aun cuando la valoración por el perito tuviera necesariamente lugar más de diez años después de la venta controvertida, un perito inmobiliario local, que conocía el mercado en 1987, y en concreto las ventas de terrenos equivalentes en condiciones normales de mercado, habría podido aclarar a la Comisión si existía o no una correspondencia entre tales indicadores y el valor estimado por la Comisión.
- 139 Asimismo, es preciso recordar que Scott y la República Francesa, mediante sus escritos de 24 de diciembre de 1999 y de 21 de febrero de 2000, respectivamente, informaron a la Comisión de que Scott/KC había vendido el terreno litigioso a P & G en 1998 por 27,6 millones de FRF (4,2 millones de euros) al objeto de respaldar su postura de que el terreno litigioso valía 31 millones de FRF en 1987. La Comisión no pone en duda que la venta a P & G tuviera lugar en las condiciones normales de mercado. Dicha venta, varios años después de la venta litigiosa, podría haber sido un indicador del valor del terreno litigioso.
- 140 Pues bien, la Comisión ni siquiera consideró que fuera necesario comprobar la exactitud de dicha cifra (considerando 163 de la Decisión impugnada). La Comisión explicó que, como consecuencia de las pérdidas derivadas de la explotación de la zona y de su decisión de cerrar la fábrica en enero de 1998, KC estaba dispuesta a aceptar un precio de venta inferior. En concreto, KC ya había invertido en la zona, de modo que, según la Comisión, debía considerarse que estos costes se habían abonado a fondo perdido. KC se encontraba, por tanto, en 1998, en una situación muy diferente a la de las entidades locales en 1987, que sabían que su inversión se haría al precio de una pérdida de aproximadamente 60 millones de FRF (9,2 millones de euros), por lo que los precios no son comparables (considerandos 164 a 166 de la Decisión impugnada).
- 141 Procede recordar a este respecto que, según la Comisión, el terreno litigioso valía 70,588 millones de FRF en 1987. Aun suponiendo que KC estuviera dispuesta a aceptar un precio bajo por dicho terreno, es preciso señalar que, conforme al análisis de la Comisión, KC vendió el terreno con unas pérdidas de 42,9 millones de FRF, es decir un 60 % del valor del terreno litigioso. En estas circunstancias, la Comisión habría debido examinar más seriamente el precio de venta de 27,6 millones de FRF en 1998, que en cualquier caso estaba relativamente cerca del valor del terreno

litigioso que proponía Scott. En efecto, el hecho de que KC recibiera menos por la venta del terreno litigioso en 1998 de lo que Scott pagó en 1987, a pesar del incremento general de los precios del sector inmobiliario, hace más creíble que el precio pagado por Scott en 1987 fuera el precio de mercado.

- 142 De lo anterior se desprende que la Comisión obvió información que podría haber sido útil para determinar el valor de mercado del terreno litigioso en el mes de agosto de 1987.

— Sobre el requerimiento de información

- 143 La Comisión sostiene que, aunque el valor que atribuyó a la ventaja derivada del precio preferencial del terreno litigioso fuera inexacta, podía, e incluso debía, tomarla en consideración como consecuencia de la poca cooperación y de la falta de información más precisa por parte de las autoridades francesas. En estas circunstancias, la Comisión considera que estaba facultada para adoptar una decisión basándose en la información disponible (considerandos 97 a 99 de la Decisión impugnada).
- 144 Con arreglo a la jurisprudencia, la Comisión está facultada para adoptar una decisión basándose en la información disponible cuando se encuentre ante un Estado miembro que no cumpla su deber de colaborar y que se abstenga de proporcionarle la información que aquélla le solicitó a fin de examinar la compatibilidad de una ayuda con el mercado común (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, en lo sucesivo, «sentencia Boussac», apartado 22, y Alemania y Pleuger Worthington/Comisión, antes citada en el apartado 75 *supra*, apartado 26). Sin embargo, antes de adoptar una decisión en este sentido, la Comisión debe respetar ciertos requisitos de procedimiento. En particular, debe requerir al Estado miembro para que le suministre, en un plazo determinado, todos los documentos, información y datos necesarios para adoptar una decisión conforme a las exigencias del artículo 88 CE. Únicamente en el caso de que el Estado miembro no proporcione la información

solicitada, pese al requerimiento de la Comisión, tendrá esta última la facultad de dar por terminado el procedimiento y adoptar la decisión en la que declare la ayuda compatible o incompatible con el mercado común basándose en los datos de que disponga (sentencia Boussac, antes citada, apartados 19 y 22). Tales requisitos han sido recogidos en el artículo 5, apartado 2, en el artículo 10, apartado 3, y en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999. En concreto, del artículo 10, apartado 3, de dicho Reglamento se desprende que la decisión en la que se requiera al Estado miembro la información deberá precisar la naturaleza de la información requerida.

145 Procede recordar igualmente que, según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, «la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho, incluir una valoración inicial de la Comisión en cuanto al carácter de ayuda de la medida propuesta y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado común». Mediante esta decisión y mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, el Estado miembro y las demás partes interesadas son informados de los hechos en que la Comisión proyecta basar su decisión. De ello se deduce que, si estas partes consideran que algunos de los hechos recogidos en la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal son erróneos, deben informar de ello a la Comisión en el procedimiento administrativo, so pena de perder el derecho a impugnar tales hechos en el procedimiento contencioso (véase en este sentido, por lo que respecta al Estado miembro, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 31).

146 Pues bien, con arreglo a los principios jurisprudenciales y reglamentarios enunciados en los apartados 144 y 145 *supra*, de no existir información en sentido contrario procedente de las partes afectadas, la Comisión está facultada para basarse en los hechos de que dispone al adoptar la decisión definitiva, aunque sean erróneos, en la medida en que la Comisión haya requerido al Estado miembro para que le proporcione la información necesaria sobre los hechos de que se trata. Por el contrario, si la Comisión se abstiene de requerir al Estado miembro para que le remita información sobre los hechos que ella proyecta tomar en consideración, no podrá justificar posteriormente sus eventuales errores de hecho alegando que, al adoptar la decisión de cierre del procedimiento de investigación formal, estaba

facultada para tomar en consideración únicamente la información de que disponía en aquel momento (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de octubre de 2005, Freistaat Thüringen/Comisión, T-318/00, Rec. p. II-4179, apartado 88).

- <sup>147</sup> Por consiguiente, si la Comisión basa una decisión en la información de que dispone sobre ciertos hechos sin haber cumplido, a este respecto, los requisitos de procedimiento formulados por la jurisprudencia y establecidos en el Reglamento n° 659/1999, el Tribunal de Primera Instancia puede ejercer su control sobre si la consideración de tales hechos pudo provocar un error de apreciación que vicie de ilegalidad la Decisión impugnada (sentencia Freistaat Thüringen/Comisión, citada en el apartado 146 *supra*, apartado 89).
- <sup>148</sup> Además, el derecho de la Comisión a adoptar la decisión basándose en la información disponible presupone, no obstante, que la información de que dispone sea fiable.
- <sup>149</sup> En efecto, la falta de cooperación de un Estado miembro no significa que el comportamiento de la Comisión escape a todo control por parte del juez comunitario. La Comisión ha de utilizar todas sus facultades para obtener, en la medida de lo posible, la información de que se trate y actuar con diligencia. Dado que una orden de recuperación como la controvertida en el presente asunto produce efectos sobre terceros, la Comisión debe utilizar todas las facultades de que dispone para evitar que la falta de cooperación del Estado miembro afectado tenga consecuencias negativas e injustificadas sobre terceros (véase el apartado 59 *supra*).
- <sup>150</sup> En el presente asunto, la Comisión no estaba facultada para adoptar una decisión basándose en la información disponible conforme a la jurisprudencia y en virtud del artículo 13 del Reglamento n° 659/1999, ya que las partes le remitieron información en sentido contrario que la propia Comisión se negó a tomar en consideración (véanse los apartados 125 a 128 *supra*).

- 151 Además, es necesario señalar que la Comisión no utilizó su facultad de requerimiento con el fin de obtener determinada información relevante relativa al valor de la ayuda en el presente caso. En concreto, nunca requirió a las autoridades francesas, mediante decisión de requerimiento de información adoptada en virtud del artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, para que le proporcionaran información precisa sobre las adquisiciones del terreno sin acondicionar por parte del ayuntamiento de Orleans (véanse los apartados 114 a 119 *supra*).
- 152 Mediante escrito de 2 de mayo de 1999, la Comisión solicitó, de manera puntual, a las autoridades francesas que le remitieran «los diferentes contratos de venta celebrados (incluidos, entre otros, los precios de cesión) entre el ayuntamiento de Orleans y las seis empresas que adquirieron los terrenos correspondientes a las 20 hectáreas restantes [Scott sólo adquirió 48 de las 68 hectáreas]». En su requerimiento de información de 8 de julio de 1999, la Comisión reprodujo esta última formulación en el artículo 1, letra d). En cambio, la Comisión nunca requirió a las autoridades francesas para que le remitieran los contratos de venta relativos a las adquisiciones del terreno sin acondicionar por el ayuntamiento de Orleans o que precisaran la parte de las 68 hectáreas que se había transmitido a Scott. Además, la Comisión no solicitó precisiones relativas al precio de compra de las tres parcelas que conforman el total de 68 hectáreas adquiridas en 1975, 1984 y 1987, que la propia Comisión califica de «información esencial» en su escrito de contestación.
- 153 En efecto, la Comisión puntualizó en diversas ocasiones en la vista que el precio de compra de la tercera parcela en 1987, en la misma época en que tuvo lugar la venta litigiosa, podría haber constituido un indicador muy útil del valor del terreno, pero subrayó al mismo tiempo que la República Francesa y la demandante eran responsables de que la Comisión no dispusiera de más información al respecto (véanse los apartados 78 y 83 *supra*). Sin embargo, la Comisión habría podido requerir a la República Francesa para que le proporcionara información precisa sobre este extremo y no estaba facultada para basarse en el coste del terreno sin acondicionar sin haber requerido previamente al Estado miembro dicha información.

154 La Comisión requirió a la República Francesa para que le remitiera todos «los documentos, la información y los datos útiles que [le permitieran] [...] examinar la compatibilidad con el artículo 87 [CE] de medidas concedidas a Scott». No obstante, una solicitud formulada de manera tan general no es suficientemente precisa en el sentido del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999.

155 De ello se desprende que la Comisión no estaba facultada para adoptar una decisión basándose en la información disponible en virtud del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999.

#### — Conclusión

156 Por último, procede subrayar, con carácter general, que al término del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión estaba al corriente, o habría debido estarlo, de varios indicadores contradictorios relativos al valor de mercado del terreno litigioso. En cuanto al terreno sin acondicionar, las autoridades francesas le informaron de que el precio medio de compra había sido de 15 FRF/m<sup>2</sup>. La Comisión entendió que dicha cantidad confirmaba su cálculo erróneo, basándose en el acta de las deliberaciones de la comisión de gobierno del ayuntamiento de Orleans de 27 de mayo de 1994, de un precio de compra de 16 FRF/m<sup>2</sup> (véase el apartado 112 *supra*). Partiendo de dicha acta, habría debido calcular un valor de 23 FRF/m<sup>2</sup> (véanse los apartados 110 a 112 *supra*). La Comisión también fue informada de una valoración del terreno sin acondicionar de 5,5 FRF/m<sup>2</sup>, determinada por la administración tributaria francesa (véase el apartado 125 *supra*). A mayor abundamiento, es preciso señalar también que, en el marco del presente recurso, la Comisión propuso al Tribunal de Primera Instancia que tuviera en cuenta que de la oferta inicial del ayuntamiento de Orleans a la demandante resulta que el terreno sin acondicionar valía, en la práctica, 40 FRF/m<sup>2</sup> (véase el apartado 79 *supra*).

157 Con respecto al terreno acondicionado, no se discute que Sempel lo vendió a Scott a un precio de 31 millones de FRF. El gabinete Galtier estimó en 40,6 millones de FRF

el precio del terreno litigioso en 1996 y el experto encargado del informe relativo a las aportaciones de Scott y de KC le atribuyó un valor todavía más bajo (véanse los apartados 126 y 127 *supra*). A continuación, KC vendió el terreno a P & G en 1998 por 27,6 millones de FRF (véase el apartado 139 *supra*). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la Comisión no examinó dichas valoraciones, se limitó a tomar como referencia el coste para el Estado miembro y, en la Decisión impugnada, estimó que el terreno litigioso valía 70,588 millones de FRF.

158 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que existía una incertidumbre importante en cuanto al valor del terreno litigioso y que la Comisión no llevó a cabo la fase de investigación establecida en el artículo 88 CE, apartado 2, de manera diligente y, en particular, que no efectuó una investigación suficientemente minuciosa del valor del terreno litigioso. Además, es preciso señalar que, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido entre la fecha de la venta controvertida y la Decisión impugnada, y más concretamente, del devengo de intereses de la cantidad que ha de reembolsarse, las consecuencias de los errores de la Comisión son especialmente graves para el beneficiario de la ayuda.

159 Por lo tanto, procede estimar el cuarto motivo y anular el artículo 2 de la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere a la ayuda concedida consistente en el precio preferencial del terreno litigioso, sin que sea necesario examinar los demás motivos y alegaciones invocados por la demandante, entre ellos la admisibilidad de la alegación relativa a la aplicación de un tipo de interés compuesto con el fin de calcular el valor actualizado de la ayuda (véase el apartado 31 *supra*).

## **Costas**

160 En su sentencia de 10 de abril de 2003, Scott/Comisión, citada en el apartado 28 *supra*, el Tribunal de Primera Instancia reservó la decisión sobre las costas.

- 161 En su sentencia de 6 de octubre de 2005, Scott/Comisión, citada en el apartado 30 *supra*, el Tribunal de Justicia condenó a cada una de las partes a soportar las costas en que incurrieron en el procedimiento de casación.
- 162 Incumbe, por tanto, al Tribunal de Primera Instancia pronunciarse, en la presente sentencia, sobre todas las costas correspondientes a los procedimientos ante el Tribunal de Primera Instancia.
- 163 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados en lo esencial los motivos formulados por la demandada, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las costas de la demandante, con arreglo a las pretensiones de ésta última.
- 164 La República Francesa cargará con sus propias costas, en virtud del artículo 87 CE, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

- 1) **Anular 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, en la medida en que se refiere a la ayuda concedida consistente en el precio preferencial de un terreno mencionado en su artículo 1.**

- 2) La Comisión cargará con sus propias costas y con las causadas por la demandante en los procedimientos ante el Tribunal de Primera Instancia.**
  
- 3) La República Francesa soportará las costas por ella causadas ante el Tribunal de Primera Instancia.**

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de marzo de 2007.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

J. D. Cooke