

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 20 de mayo de 2010*

En el asunto C-210/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la cour administrative d'appel de Nantes (Francia), mediante resolución de 29 de diciembre de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de junio de 2009, en el procedimiento entre

Scott SA,

Kimberly Clark SAS, anteriormente Kimberly Clark SNC,

y

Ville d'Orléans,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Scott SA y Kimberly Clark SAS, anteriormente Kimberly Clark SNC, por Me R. Sermier, avocat;

- en nombre de la ciudad de Orleans, por Me A. Lyon-Caen, avocat;

- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. M. Dowgielewicz, en calidad de agente;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. B. Stromsky y L. Flynn, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14, 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 CE] (DO L 83, p. 1).

- 2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Scott SA (en lo sucesivo, «Scott») y Kimberly Clark SAS, anteriormente Kimberly Clark SNC (en lo sucesivo, «Kimberly Clark»), por una parte, y la ciudad de Orleans, por otra, sobre la legalidad de liquidaciones emitidas por esta última para la recuperación de una ayuda de Estado declarada incompatible con el mercado común.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

- 3 El decimotercer considerando del Reglamento n° 659/1999 está redactado como sigue:

«Considerando que, en caso de ayuda ilegal e incompatible con el mercado común, debe restablecerse la competencia efectiva; que, para ello, es necesario que la ayuda, con sus correspondientes intereses, se recupere sin demora; que conviene que dicha recuperación se efectúe con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional; que la aplicación de estos procedimientos no debe, impidiendo la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión, entorpecer el restablecimiento de la competencia efectiva; que, para lograr este resultado, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que la decisión de la Comisión surta efecto».

- 4 Con el título «Recuperación de la ayuda», el artículo 14 de dicho Reglamento dispone:

«1. Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda [...]. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.

[...]

3. Sin perjuicio de lo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pueda disponer, de conformidad con el artículo [242 CE], la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho comunitario.»

Normativa nacional

- 5 El artículo 4 de la Ley n° 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones (JORF de 13 de abril de 2000, p. 5846), prevé:

«En sus relaciones con cualquiera de las autoridades administrativas mencionadas en el artículo 1, toda persona tiene derecho a conocer el nombre, el apellido, la calidad y la dirección administrativas del agente que tramita su solicitud o el expediente que le afecta; esos datos figurarán en todos los escritos que se le remitan. Si lo justifican motivos de seguridad pública o de seguridad de las personas, se respetará el anonimato del agente.

Toda decisión adoptada por alguna de las autoridades administrativas mencionadas en el artículo 1 llevará, además de la firma de su autor, la mención, en caracteres legibles, del nombre, del apellido y de la calidad de éste.»

El litigio principal y la cuestión prejudicial

- 6 Durante el año 1987 la ciudad de Orleans y el departamento de Loiret vendieron en condiciones preferentes a la sociedad Bouton Brochard Scott, de la que es causahabiente Scott, cuyas acciones pertenecen a Kimberly Clark, un terreno situado en la zona industrial de La Saussaye, en Orleans. Además, esas dos entidades locales se obligaron a liquidar el canon de saneamiento con una tarifa preferente.

- 7 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/Kimberly-Clark (DO 2002 L 12, p. 1), que declaraba incompatible con el mercado común la ayuda de Estado en forma de precio preferente del terreno y de tarifa preferente del canon de saneamiento. El artículo 2 de esa Decisión dispone:

«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. [...]»

- 8 Scott y el departamento de Loiret interpusieron recursos contra la Decisión 2002/14, que sólo afectan a la exigencia de la recuperación de la ayuda concedida en forma de precio preferente del terreno del que se trata. Esa Decisión, en cuanto se refiere a la ayuda de Estado concedida en forma de tarifa preferente del canon de saneamiento, la única ayuda que es objeto del presente asunto, no se ha impugnado por tanto mediante un recurso ante los tribunales de la Unión Europea.

- 9 El 5 de diciembre de 2001, para recuperar la ayuda concedida en forma de tarifa preferente del canon de saneamiento, la ciudad de Orleans emitió las tres liquidaciones que son objeto del litigio principal (en lo sucesivo, «liquidaciones controvertidas»). Éstas llevan el sello del Ayuntamiento, una firma y la mención «por el Alcalde, el Teniente de alcalde delegado», pero no indican el alcance de la delegación conferida por el Alcalde al Teniente de alcalde delegado ni el apellido y nombre de éste.

- 10 Estas tres liquidaciones fueron objeto de recursos interpuestos por Scott y Kimberly-Clark ante el tribunal administratif de Orleans.

- 11 Habida cuenta del efecto suspensivo automático de dichos recursos, conforme a la legislación nacional, a saber, el artículo L. 1617-5, apartado 1, párrafo segundo, del code général des collectivités territoriales, la fuerza ejecutiva de dichas liquidaciones quedó suspendida, y éstas no fueron ejecutadas en un primer momento.

- 12 Mientras tanto, la República Francesa fue condenada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, Comisión/Francia (C-232/05, Rec. p. I-10071), por haber incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud tanto del artículo 249 CE, párrafo cuarto, como de los artículos 2 y 3 de la Decisión 2002/14. En particular, el Tribunal de Justicia consideró en el apartado 53 de esa sentencia que el efecto suspensivo de los recursos contra las liquidaciones emitidas para la recuperación de la ayuda indebidamente percibida constituía un procedimiento que no reúne los requisitos impuestos en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, y que, por consiguiente, debería haberse dejado inaplicada la norma francesa que otorga tal efecto suspensivo.

- 13 El 9 de enero de 2007, el tribunal administratif de Orleans desestimó los recursos interpuestos por Scott y Kimberly Clark, quienes en consecuencia devolvieron el 7 de febrero de 2007 el importe principal de la ayuda de la que se habían beneficiado indebidamente.

- 14 El 8 de marzo de 2007, Scott y Kimberly Clark interpusieron recurso de apelación contra esa última sentencia ante la cour administrative d'appel de Nantes, y en apoyo del mismo plantearon un motivo basado en la vulneración del artículo 4 de la Ley n° 2000-321, alegando que se habían infringido las disposiciones del párrafo segundo de ese artículo ya que en las liquidaciones controvertidas no figura el apellido y el nombre del firmante de éstas.
- 15 El 8 de diciembre de 2008 Scott y Kimberly Clark devolvieron los intereses de la ayuda de la que se habían beneficiado durante el período que va desde 1990 hasta el 1 de junio de 2008, y el 24 de marzo de 2009 pagaron los intereses de la ayuda correspondientes al período comprendido entre el 1 de junio y el 8 de diciembre de 2008.
- 16 Al apreciar que las liquidaciones controvertidas no respetan las exigencias formales previstas por el artículo 4 de la Ley n° 2000-321, y que esa inobservancia puede llevar a la anulación de dichas liquidaciones, el tribunal remitente alberga una duda sobre la compatibilidad de la anulación de las mismas por vicios formales con las disposiciones del artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999.
- 17 En estas circunstancias, la cour administrative d'appel de Nantes decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La eventual anulación, por el tribunal contencioso-administrativo francés, de liquidaciones emitidas para la recuperación de las ayudas que la Comisión de las Comunidades Europeas declaró incompatibles con el mercado común el 12 de julio de 2000, a causa de la vulneración por esas liquidaciones de disposiciones legislativas relativas a la presentación material de las mismas, teniendo en cuenta la posibilidad de que la Administración competente subsane el vicio del que adolecen dichas liquidaciones, ¿puede obstaculizar la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión [2002/14], con infracción en tal caso del artículo 14, apartado 3, del Reglamento [n° 659/1999]?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 18 Mediante su cuestión el tribunal remitente pregunta en sustancia si el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la anulación por el juez nacional de liquidaciones emitidas para la recuperación de la ayuda de Estado de la que se trata en el litigio principal, a causa de un vicio de forma, habida cuenta de la posibilidad de que la Administración competente subsane el vicio que afecta a esas liquidaciones.
- 19 En el asunto principal las liquidaciones se emitieron para llevar a cabo la ejecución de la Decisión 2002/14. A tenor de su artículo 2, esa Decisión obliga a la República Francesa, en aplicación del artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, a adoptar todas las medidas necesarias para que las sociedades beneficiarias devuelvan las ayudas ilegalmente puestas a su disposición, y precisa que la devolución deberá tener lugar sin demora y de acuerdo con los procedimientos del Derecho nacional, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión.
- 20 Como el Tribunal de Justicia afirmó en el apartado 49 de su sentencia Comisión/Francia, antes citada, el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 refleja las exigencias del principio de efectividad acuñado previamente por la jurisprudencia (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, 94/87, Rec. p. 175, apartado 12; de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Rec. p. I-1591, apartado 24, y de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania, C-209/00, Rec. p. I-11695, apartados 32 a 34), jurisprudencia que se revela por tanto pertinente para la aplicación de esa disposición.
- 21 Conforme a ese principio de efectividad, tal como una reiterada jurisprudencia lo ha concretado en materia de ayudas de Estado, un Estado miembro que, en virtud de una decisión de la Comisión, se halle obligado a recuperar ayudas ilegales, es libre

de elegir los medios por los que ejecutará esta obligación, siempre que las medidas elegidas no menoscaben el alcance y eficacia del Derecho comunitario (véanse en ese sentido las sentencias *Alcan Deutschland*, antes citada, apartado 24; de 12 de diciembre de 2002, *Comisión/Alemania*, antes citada, apartado 34, y de 7 de julio de 2009, *Comisión/Grecia*, C-369/07, Rec. p. I-5703, apartado 67).

- 22 Un Estado miembro sólo podrá cumplir dicha obligación de recuperación si las medidas que adopta son idóneas para restablecer las condiciones normales de competencia que fueron falseadas al otorgar la ayuda ilegal cuya recuperación ordena una decisión de la Comisión (véase en ese sentido la sentencia de 12 de diciembre de 2002, *Comisión/Alemania*, antes citada, apartado 35).
- 23 En el presente caso el artículo 4 de la Ley nº 2000-321 tiene por objeto, como indica el Gobierno francés en sus observaciones escritas, reforzar la transparencia administrativa mediante el levantamiento del anonimato en las relaciones entre las autoridades administrativas y los ciudadanos, así como permitir la comprobación de que la decisión administrativa ha sido adoptada por una autoridad competente. Según resulta de la petición de decisión prejudicial, el tribunal remitente considera que las liquidaciones controvertidas vulneran las disposiciones de ese artículo 4 y por tanto deben ser anuladas por ese motivo.
- 24 Debe examinarse así pues si la aplicación de esas disposiciones nacionales, siempre teniendo en cuenta el contexto general del Derecho nacional del que forman parte (véanse en ese sentido las sentencias de 14 de diciembre de 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, Rec. p. I-4599, apartado 14, y *Van Schijndel y Van Veen*, C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705, apartado 19, y de 7 de junio de 2007, *van der Weerd y otros*, C-222/05 a C-225/05, Rec. p. I-4233, apartado 33), se revela incompatible con la exigencia de la recuperación inmediata y efectiva de la ayuda, establecida por el artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, conforme a su interpretación a la luz de las enseñanzas derivadas de la jurisprudencia que se ha recordado en los apartados 21 y 22 de la presente sentencia.

- 25 En ese aspecto, ha de recordarse de entrada que el control por el juez nacional de la legalidad formal de una liquidación emitida para la recuperación de una ayuda de Estado ilegal, y la posible anulación de esa liquidación por no haberse respetado las exigencias derivadas del artículo 4 de la Ley n° 2000-321, deben considerarse como la simple emanación del principio de tutela judicial efectiva, que conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia constituye un principio general del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 26 Por tanto, aun si la anulación de una liquidación no es objetable en sí, hay que destacar no obstante que dicha anulación podría en principio llevar consigo, a favor del beneficiario de la ayuda que hubiera logrado ese resultado, el derecho a solicitar con fundamento en el Derecho nacional que los importes correspondientes a la ayuda ya devuelta le fueran abonados de nuevo, y por consiguiente debe apreciarse esa posible consecuencia en relación con las obligaciones enunciadas en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999.
- 27 Es preciso señalar al respecto que resulta de los propios términos de la cuestión prejudicial que la autoridad competente de la que emanan las liquidaciones controvertidas está facultada para subsanar el vicio de forma en el que éstas incurren, facultad esa que permite deducir que la anulación de las liquidaciones controvertidas no implica necesariamente la devolución a las sociedades interesadas de los importes que éstas han satisfecho en ejecución de esas liquidaciones. Además, el Gobierno francés y la Comisión alegan en sus observaciones escritas que el Derecho francés dispone de los instrumentos necesarios para evitar que la anulación de una liquidación dé lugar automáticamente a la devolución inmediata del importe pagado por el sujeto pasivo en ejecución de esa liquidación. De tal forma, la autoridad competente tiene la posibilidad de subsanar el vicio de forma en el que incurren esas liquidaciones sin estar obligada a devolver a las demandantes en el litigio principal, aun provisionalmente, los importes que éstas hayan satisfecho en ejecución de esas liquidaciones.

- 28 En lo que se refiere a la aplicación de esos instrumentos por la autoridad competente o el juez nacional, debe recordarse que, a tenor del artículo 14, apartado 3, frase segunda, del Reglamento n° 659/1999, en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, para garantizar la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión.
- 29 A esos efectos, la autoridad competente y el tribunal nacional están obligados en especial, en virtud del citado artículo 14, apartado 3, a garantizar la plena efectividad de la decisión que ordena la recuperación de la ayuda ilegal, y a conseguir una solución conforme con la finalidad perseguida por esa decisión, a saber, garantizar que el beneficiario de la ayuda no disponga, ni siquiera provisionalmente, de los fondos correspondientes a la ayuda ya devuelta.
- 30 Si en virtud de la aplicación del Derecho nacional la subsanación de las liquidaciones controvertidas se produjera en circunstancias que garanticen que la ayuda ya devuelta no se abone de nuevo, ni siquiera provisionalmente, a sus beneficiarios en caso de anulación de esas liquidaciones por el tribunal remitente, tal anulación carecería entonces de consecuencias reales para la ejecución de la Decisión 2002/14. En efecto, esos beneficiarios no dispondrían, ni siquiera provisionalmente, de los importes correspondientes a la ayuda ya devuelta por ellos mismos, de modo que seguirían privados de la ventaja competitiva indebida que les ofrecería la devolución de esos importes. En esas condiciones, la mera anulación de las liquidaciones controvertidas no obstaculizaría la ejecución inmediata y efectiva de dicha Decisión, tal como exige el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999.
- 31 No obstante, si la anulación de las liquidaciones controvertidas tuviera que dar lugar, aun provisionalmente, a la restitución de la ayuda ya devuelta por sus beneficiarios, éstos dispondrían de nuevo de los importes procedentes de las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común, y se beneficiarían de la ventaja competitiva indebida que resultaría de esta circunstancia. En tal caso se dificultaría el restablecimiento inmediato y estable de la situación anterior, y se repondría la ventaja competitiva indebida a favor de las demandantes en el litigio principal.

- 32 Esa consecuencia sería incompatible con la Decisión 2002/14 que ordenó la recuperación de la ayuda ilegal y con las obligaciones que derivan de ella en virtud del artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999.
- 33 Habida cuenta de lo expuesto, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en el supuesto de que los importes correspondientes a la ayuda de que se trata ya se hayan recuperado, a la anulación por el juez nacional, a causa de un vicio de forma, de las liquidaciones emitidas para recuperar la ayuda de Estado ilegal, cuando el Derecho nacional prevé la posibilidad de la subsanación de ese vicio de forma. En cambio, esta disposición se opone a que esos importes sean abonados de nuevo, aun provisionalmente, al beneficiario de dicha ayuda.

Costas

- 34 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 14, 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 CE], debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en el supuesto de que los importes correspondientes a la ayuda de que se trata ya se

hayan recuperado, a la anulación por el juez nacional, a causa de un vicio de forma, de las liquidaciones emitidas para recuperar la ayuda de Estado ilegal, cuando el Derecho nacional prevé la posibilidad de la subsanación de ese vicio de forma. En cambio, esta disposición se opone a que esos importes sean abonados de nuevo, aun provisionalmente, al beneficiario de dicha ayuda.

Firmas