

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 22 de mayo de 2019 (*)

«Ayudas de Estado — Ayuda concedida por las autoridades españolas a un club de fútbol profesional — Acuerdo destinado a compensar la inejecución de una cesión de terrenos inicialmente convenida entre un ayuntamiento y el club de fútbol — Importe excesivo de la compensación otorgada al club de fútbol — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior — Ventaja»

En el asunto T-791/16,

Real Madrid Club de Fútbol, con domicilio social en Madrid, representado por los Sres. J. Pérez-Bustamante Köster y F. Löwhagen, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. P.-J. Loewenthal y G. Luengo y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (UE) 2016/2393 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN) concedida por España al Real Madrid CF (DO 2016, L 358, p. 3),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Kanninen (Ponente), Presidente, y los Sres. J. Schwarcz y C. Iliopoulos, Jueces;

Secretario: Sr. I. Dragan, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia**Antecedentes del litigio**

- 1 El 20 de diciembre de 1991, el Ayuntamiento de Madrid, la Gerencia Municipal de Urbanismo de este Ayuntamiento y el demandante, el Real Madrid Club de Fútbol, firmaron un convenio relativo a la remodelación del Estadio Santiago Bernabéu (en lo sucesivo, «convenio de 1991»).

- 2 El 29 de noviembre de 1996, el demandante y la Comunidad de Madrid suscribieron un convenio de permuta de suelo (en lo sucesivo, «convenio de 1996»).
- 3 El 29 de mayo de 1998, el demandante y el Ayuntamiento de Madrid firmaron un convenio con el fin de ejecutar la permuta prevista en el convenio de 1996 (en lo sucesivo, «convenio de ejecución de 1998»). El convenio de ejecución de 1998 estipulaba que el demandante cedería ciertos terrenos al Ayuntamiento de Madrid y que, en contrapartida, este último cedería al demandante terrenos por un importe equivalente al de las obligaciones que había contraído con el demandante, a saber, unas parcelas por un valor aproximado de 13,5 millones de euros. Se decidió así que el Ayuntamiento de Madrid cedería las parcelas situadas en la zona Julián Camarillo Sur (parcelas 33 y 34) y la parcela B-32 de Las Tablas en Madrid (en lo sucesivo, «parcela B-32»). A efectos de esta permuta, los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid estimaron el valor de esta última parcela en 595 194 euros.
- 4 El 29 de julio de 2011, el demandante y el Ayuntamiento de Madrid suscribieron un acuerdo para resolver una controversia jurídica entre ellos con respecto al convenio de 1991 y a la permuta de bienes inmuebles objeto del convenio de 1996 y del convenio de ejecución de 1998 (en lo sucesivo, «acuerdo transaccional de 2011»). Según dicho acuerdo, ambas partes reconocieron la imposibilidad jurídica de ceder la parcela B-32 en su estado actual al demandante. Al considerar imposible ejecutar las obligaciones que le imponía el convenio de ejecución de 1998, el Ayuntamiento de Madrid decidió indemnizar al demandante abonándole una cantidad equivalente al valor de la parcela B-32 en 2011. En un informe de 2011, los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid estimaron el valor de esa parcela en 22 693 054,44 euros. Las partes en el acuerdo decidieron que la compensación se abonaría sustituyendo la cesión de la parcela B-32 por la cesión al demandante de otras parcelas, a saber, una propiedad de 3 600 m², varios terrenos con una superficie total de 7 966 m² y una superficie de 3 305 m², cuyo valor conjunto se estimó en 19 972 348,96 euros. Estas partes acordaron igualmente compensar sus deudas mutuas. El resultado fue un crédito neto restante de 8,04 euros a favor del demandante y a cargo del Ayuntamiento de Madrid.
- 5 En virtud de un convenio urbanístico celebrado en septiembre de 2011 entre el Ayuntamiento de Madrid y el demandante, este último se comprometió a devolver ciertos bienes inmuebles. En el contexto de esta transacción, el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid modificaron el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en lo sucesivo, «Plan de Ordenación Urbana»).
- 6 Informada en 2011 de la existencia de presuntas ayudas estatales en favor del demandante en forma de una transmisión ventajosa de ciertos bienes inmuebles, la Comisión Europea invitó el 20 de diciembre de 2011 al Reino de España a que presentara sus observaciones sobre dicha información. Este Estado miembro respondió el 23 de diciembre de 2011 y el 20 de febrero de 2012 a la Comisión, que le remitió una nueva solicitud de información el 2 de abril de 2012, a la que el Reino de España respondió el 18 de junio de 2012.
- 7 Mediante escrito de 18 de diciembre de 2013, la Comisión notificó al Reino de España su decisión de incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2. La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la compensación concedida al demandante por el Ayuntamiento de Madrid en virtud del acuerdo transaccional de 2011 constituía una ayuda estatal en favor del demandante, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, e invitó al Reino de España y a los interesados a que facilitaran información pertinente para determinar si la cesión al demandante de la parcela B-32 con arreglo al convenio de ejecución de 1998 era efectivamente imposible para el Ayuntamiento de Madrid y sobre las consecuencias potenciales de tal imposibilidad con arreglo al Derecho español. La Comisión

solicitó igualmente precisiones sobre el valor de las parcelas incluidas en el acuerdo transaccional de 2011 y en el convenio urbanístico mencionado en el anterior apartado 5. El 16 de enero de 2014, el Reino de España presentó sus observaciones sobre la decisión de incoación del procedimiento.

- 8 En su Decisión (UE) 2016/2393, de 4 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN) concedida por España al Real Madrid CF (DO 2016, L 358, p. 3; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), artículo 1, la Comisión declaró incompatible con el mercado interior la ayuda estatal por importe de 18 418 054,44 euros, concedida ilegalmente el 29 de julio de 2011 por el Reino de España al demandante infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 9 En la Decisión impugnada, la Comisión estimó que un operador en una economía de mercado en una situación comparable a la del Ayuntamiento de Madrid no habría celebrado el acuerdo transaccional de 2011. En primer lugar, afirmó que, habida cuenta de las incertidumbres jurídicas existentes en 2011 en torno a la cuestión de si el Ayuntamiento de Madrid era responsable de compensar al Real Madrid por no haber podido entregarle la parcela B-32 con arreglo al convenio de ejecución de 1998, un operador en una economía de mercado en la misma situación que el Ayuntamiento de Madrid habría recabado asesoramiento jurídico antes de suscribir dicho acuerdo con el fin de determinar la probabilidad de ser efectivamente declarado responsable de ese incumplimiento, algo que el Ayuntamiento de Madrid no hizo. En segundo lugar, a juicio de la Comisión, un operador en una economía de mercado en una situación similar a la del Ayuntamiento de Madrid no habría aceptado pagar al Real Madrid una compensación de 22 693 054,44 euros en virtud de tal acuerdo, puesto que esa cantidad superaba con creces el grado máximo de su responsabilidad jurídica por el incumplimiento de la obligación de ceder la parcela B-32.
- 10 La Comisión examinó en la Decisión impugnada la valoración de los terrenos efectuada por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid, la recogida en un informe del Ministerio de Hacienda español de 2011, la del informe que presentó el demandante tras encargarlo a una consultora inmobiliaria (en lo sucesivo, «informe de la consultora inmobiliaria») y la del informe encargado por la Comisión a un centro de estudios inmobiliarios (en lo sucesivo, «informe del centro de estudios inmobiliarios»). Su conclusión fue que este último informe contenía una comparación detallada y cuidadosa y seleccionó como valor de la parcela B-32 en 2011 el estimado en dicho informe, que ascendía a 4 275 000 euros.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 14 de noviembre de 2016, el demandante interpuso el presente recurso, en el que solicita al Tribunal que:
 - Declare la admisibilidad del recurso.
 - Anule en su totalidad la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 12 En su escrito de contestación, presentado en la Secretaría del Tribunal el 2 de marzo de 2017, la Comisión solicita al Tribunal que:
 - Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas al demandante.

- 13 El demandante presentó en la Secretaría del Tribunal un escrito de réplica el 25 de abril de 2017 y la Comisión un escrito de dúplica el 6 de junio de 2017.
- 14 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento contempladas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, formuló por escrito a las partes unas preguntas para las que solicitó respuesta escrita. Las partes respondieron a estas preguntas en los plazos fijados.
- 15 En la vista de 5 de septiembre de 2018, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.

Fundamentos de Derecho

Sobre las solicitudes de interrogatorio de testigos y de comunicación de documentos

- 16 En su demanda, el demandante solicita, invocando los artículos 85, 88 y 91, letra d), del Reglamento de Procedimiento, que se oiga como testigos a los autores del informe de la consultora inmobiliaria, a fin de conocer sus observaciones sobre el método de valoración de la parcela B-32 utilizado por la Comisión y sobre los errores cometidos, a su juicio, en el informe del centro de estudios inmobiliarios. Invocando el artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, solicita igualmente que la Comisión aporte una copia del contrato que celebró con ese centro de estudios inmobiliarios.
- 17 La Comisión considera innecesario el interrogatorio de testigos solicitado, pues ella motivó en detalle las razones por las que rechazó la valoración contenida en el informe de la consultora inmobiliaria, del que se ha adjuntado a la demanda una versión completa que refleja plenamente el análisis y las conclusiones de los autores de dicho informe. En lo que respecta a la solicitud de comunicación de documentos, la Comisión ha adjuntado a su escrito de contestación una versión no confidencial del contrato que firmó con el centro de estudios inmobiliarios.
- 18 Con respecto a la solicitud de interrogatorio de testigos formulada por el demandante, procede recordar que únicamente el Tribunal puede decidir sobre la eventual necesidad de completar la información de que dispone en los asuntos de que conoce (véase la sentencia de 28 de junio de 2016, Portugal Telecom/Comisión, T-208/13, EU:T:2016:368, apartado 280 y jurisprudencia citada).
- 19 Según la jurisprudencia, en el caso de que el Tribunal pueda pronunciarse de un modo útil basándose en las pretensiones, motivos de recurso y alegaciones expuestos tanto en la fase escrita como en la fase oral del procedimiento y teniendo en cuenta los documentos aportados, procede desestimar la solicitud de interrogatorio de testigos formulada por el demandante, sin que el Tribunal esté obligado a justificar con una motivación específica su apreciación sobre la inutilidad de buscar pruebas adicionales (véase la sentencia de 28 de junio de 2016, Portugal Telecom/Comisión, T-208/13, EU:T:2016:368, apartado 285 y jurisprudencia citada).
- 20 En el presente asunto, basta con indicar que el informe de la consultora inmobiliaria se ha adjuntado a la demanda y que dicho informe contiene ya toda la información necesaria para comprender el análisis y las conclusiones de sus autores. Además, la Comisión reprodujo en los considerandos 47 y 54 de la Decisión impugnada las alegaciones del demandante basadas en las conclusiones de dicho informe. En el considerando 64 de dicha Decisión, la Comisión indicó los resultados de ese informe y explicó en qué se distinguía de las

tasaciones utilizadas para el convenio de ejecución de 1998. En el considerando 66 de esa Decisión, recordó el método aplicado en el informe de la consultora inmobiliaria para tasar la parcela B-32, tal como lo exponía el demandante. En los considerandos 107 y 110 de la misma Decisión recordó, respectivamente, la valoración indicada y el método utilizado en dicho informe. Por otra parte, la Comisión expuso detalladamente las razones por las que había rechazado la valoración recogida en el informe de la consultora inmobiliaria. Así pues, no es preciso acceder a la solicitud de interrogatorio de testigos formulada por el demandante.

- 21 Con respecto a la solicitud de la demandante de que se presentara determinado documento, basta con indicar que la Comisión adjuntó a su escrito de contestación la versión no confidencial del contrato firmado por ella con el centro de estudios inmobiliarios, por lo que ya no es preciso pronunciarse sobre dicha solicitud.

Sobre el fondo

- 22 Con carácter preliminar procede recordar que, en la Decisión impugnada, la Comisión estimó, en primer lugar, que un operador en una economía de mercado que se encontrara en la misma situación que el Ayuntamiento de Madrid habría recabado asesoramiento jurídico antes de suscribir el acuerdo transaccional de 2011 y que, sin ese asesoramiento, el Ayuntamiento de Madrid no habría debido aceptar ser considerado responsable del incumplimiento de la obligación de ceder la parcela B-32.
- 23 En segundo lugar, para determinar si se había concedido una ayuda y el importe de la misma, la Comisión partió del supuesto de que el Ayuntamiento de Madrid había sido considerado plenamente responsable de no haber entregado la parcela B-32 y examinó el valor de esta única parcela, que fundamentaba el reconocimiento de deuda de dicho Ayuntamiento en favor del demandante en el acuerdo transaccional de 2011.
- 24 En apoyo de su recurso, el demandante invoca tres motivos. En el primero de ellos alega que la Comisión determinó erróneamente la existencia de una ventaja en su favor. En el segundo motivo de recurso combina la violación del artículo 107 TFUE, apartado 1, con la del principio general de buena administración para sostener que la Comisión cometió errores manifiestos de apreciación al basar su Decisión en un informe pericial carente de valor probatorio y rechazar injustificadamente las demás valoraciones de la parcela B-32. En su tercer motivo de recurso, el demandante invoca la violación del artículo 107 TFUE, apartado 1, la del deber de motivación y la del principio de buena administración y aduce que la Decisión incurre en contradicciones a la hora de determinar el valor de la compensación recibida por él.
- 25 En su primer motivo de recurso, el demandante formula tres imputaciones. En la primera acusa a la Comisión de haber reemplazado erróneamente el requisito basado en el principio del operador en una economía de mercado por un test formalista de asesoramiento jurídico externo. En la segunda imputación alega que incumbía a la Comisión demostrar que el Ayuntamiento de Madrid no estaba obligado a reparar el perjuicio causado por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales y que la Comisión no determinó correctamente el grado máximo de responsabilidad del Ayuntamiento. En la tercera imputación, el demandante sostiene que el valor de la parcela B-32 determinado en el acuerdo transaccional de 2011 es claramente inferior a la exposición financiera en que incurría el Ayuntamiento para poder liberarse de su responsabilidad derivada del incumplimiento del convenio de ejecución de 1998.
- 26 En síntesis, en las dos primeras imputaciones formuladas en su primer motivo de recurso, el demandante critica la motivación de la Decisión impugnada en la parte en que esta califica

de injustificado el reconocimiento de la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid por no haber entregado la parcela B-32, en particular porque no se había presentado ningún informe de asesoramiento externo que acreditara esa responsabilidad. Además, en la tercera imputación del primer motivo de recurso y en sus motivos de recurso segundo y tercero, el demandante niega que existiera ayuda estatal e impugna la evaluación de su importe.

- 27 El Tribunal analizará primero las imputaciones primera y segunda del primer motivo de recurso, a continuación, conjuntamente, la tercera imputación de dicho motivo y el segundo motivo de recurso y, por último, el tercer motivo de recurso.

Sobre las imputaciones primera y segunda del primer motivo de recurso

- 28 Según el demandante, por una parte, la Comisión no puede reemplazar el requisito basado en el principio del operador en una economía de mercado por un test formalista de asesoramiento jurídico externo, según el cual, de no existir tal asesoramiento, el hipotético operador en una economía de mercado en una situación similar no tendría que asumir la plena responsabilidad jurídica del incumplimiento de una obligación contractual.

- 29 El demandante afirma que el Ayuntamiento de Madrid obtuvo asesoramiento jurídico de sus propios servicios jurídicos antes de suscribir el acuerdo transaccional de 2011 y que no estaba en absoluto obligado a recabar asesoramiento externo antes de celebrar dicho acuerdo.

- 30 Además, el demandante impugna la alegación de la Comisión según la cual el Ayuntamiento de Madrid no estaba obligado a celebrar el acuerdo transaccional de 2011 antes de que un tribunal declarase la existencia de esa obligación. En particular, rechaza la interpretación que la Comisión hace de la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457).

- 31 Por otra parte, el demandante sostiene que, para acreditar la existencia de una ayuda estatal en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 1, incumbía a la Comisión demostrar que el Ayuntamiento de Madrid no estaba obligado a reparar el perjuicio causado por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales. Además, a su juicio, la Comisión no determinó correctamente el grado máximo de responsabilidad del Ayuntamiento. Dicho esto, el demandante afirma que no existía incertidumbre jurídica alguna en cuanto a la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid por el incumplimiento del convenio de ejecución de 1998, indicando que, con arreglo al Derecho español, el Ayuntamiento únicamente podría haber evitado la responsabilidad por la falta de entrega de la parcela B-32 en dos supuestos: si el convenio de ejecución de 1998 hubiera sido nulo por haberse pactado una obligación de entrega originariamente imposible o si la obligación de entrega hubiera sido válida en origen, pero, antes de que fuera exigible, hubiera surgido un obstáculo capaz de liberar al Ayuntamiento de Madrid de la ejecución de esa obligación. Ahora bien, a su juicio, en el presente asunto no concurren las circunstancias propias de estos dos supuestos.

- 32 La Comisión impugna las alegaciones del demandante.

- 33 A este respecto, debe señalarse con carácter preliminar, en primer lugar, que el demandante invocó en la réplica, en apoyo de la primera imputación de su primer motivo de recurso, un argumento relativo a la supuesta aplicación del criterio del carácter selectivo de la medida. En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal en la vista, el demandante precisó que dicho argumento no debía entenderse como un motivo de recurso basado en la falta de carácter selectivo, sino únicamente como la expresión de la inexistencia de ventaja económica alguna en el contexto del análisis del requisito basado en el principio del operador en una economía de mercado. Por lo tanto, no procede pronunciarse sobre la

cuestión, suscitada por la Comisión, de la admisibilidad del argumento basado en la falta de carácter selectivo de la medida.

- 34 En segundo lugar, como se ha indicado antes, a fin de determinar la existencia de ayuda y de valorar su importe, en el presente asunto la Comisión partió del supuesto de que el Ayuntamiento de Madrid había sido considerado plenamente responsable de no haber entregado la parcela B-32. Al actuar así, la Comisión no formuló una apreciación diferente de la apreciación de dicho Ayuntamiento y del demandante, los cuales, al celebrar el acuerdo transaccional de 2011, que incluía un reconocimiento de deuda a favor del demandante por un valor equivalente al de dicha parcela, consideraron igualmente que el Ayuntamiento debía soportar plenamente la responsabilidad derivada de que se hubiera entregado dicha parcela.
- 35 Con independencia de la cuestión de si las imputaciones primera y segunda del primer motivo de recurso no son, en definitiva, inoperantes, ya que tienden a plantear la cuestión de la realidad y del alcance de la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid, responsabilidad que la Comisión ha tenido en cuenta del mismo modo que dicho Ayuntamiento y el demandante, procede subrayar que la Comisión puso de relieve en la Decisión impugnada que un operador en una economía de mercado que se encontrara en la misma situación que el Ayuntamiento de Madrid habría debido recabar asesoramiento jurídico antes de firmar el acuerdo transaccional de 2011.
- 36 Es preciso recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, establece literalmente que, salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- 37 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de una medida como «ayuda estatal» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que se cumplan los siguientes requisitos: en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, es necesario que tal intervención pueda afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros; en tercer lugar, la medida debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia (véase la sentencia de 6 de marzo de 2018, Comisión/FIH Holding y FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 38 Conforme a una jurisprudencia igualmente reiterada, el concepto de «ayuda» es más general que el de «subvención», dado que incluye no solo prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones del Estado que, bajo distintas formas, reducen las cargas que suelen gravar el presupuesto de una empresa y, por esta razón, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véanse las sentencias de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión, C-328/99 y C-399/00, EU:C:2003:252, apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus y Ryanair Designated Activity, C-164/15 P y C-165/15 P, EU:C:2016:990, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 39 Del artículo 107 TFUE, apartado 1, se deduce que el concepto de ayuda es un concepto objetivo que únicamente depende de la cuestión de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas.
- 40 Así pues, para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, es preciso determinar, principalmente, si la empresa beneficiaria recibe una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado (sentencias de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94,

EU:C:1996:285, apartado 60, y de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, EU:C:1999:210, apartado 41; véase igualmente la sentencia de 12 de junio de 2014, Sarc/Comisión, T-488/11, no publicada, EU:T:2014:497, apartado 90 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, según una jurisprudencia ya consolidada, el suministro de bienes o la prestación de servicios en condiciones preferenciales pueden constituir una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véanse las sentencias de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, EU:C:1996:285, apartado 59 y jurisprudencia citada; de 1 de julio de 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comisión, T-62/08, EU:T:2010:268, apartado 57 y jurisprudencia citada, y de 28 de febrero de 2012, Land Burgenland y Austria/Comisión, T-268/08 y T-281/08, EU:T:2012:90, apartado 47 y jurisprudencia citada).

- 41 La aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado consiste en comparar el comportamiento de los poderes públicos con el que habría tenido un operador privado de tamaño semejante en las mismas circunstancias. En el supuesto de que el Estado se limite en realidad a comportarse como lo haría cualquier operador privado en condiciones normales de mercado (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Electrabel y Dunamenti Erómű/Comisión, C-357/14 P, EU:C:2015:642, apartado 144 y jurisprudencia citada), no existe ventaja alguna derivada de la intervención del Estado, pues la entidad beneficiaria habría podido obtener en principio los mismos beneficios gracias al mero funcionamiento del mercado (véase la sentencia de 30 de abril de 2014, Tisza Erómű/Comisión, T-468/08, no publicada, EU:T:2014:235, apartado 85 y jurisprudencia citada; véase igualmente en este sentido la sentencia de 28 de febrero de 2012, Land Burgenland y Austria/Comisión, T-268/08 y T-281/08, EU:T:2012:90, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 42 En el presente asunto, es preciso determinar si el demandante obtuvo una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.
- 43 Más exactamente, y como indicó con acierto la Comisión en el considerando 86 de la Decisión impugnada, es preciso determinar si el acuerdo transaccional de 2011 confirió una ventaja económica al demandante, en el marco de la aplicación del principio del operador en una economía de mercado.
- 44 Por lo que se refiere a la cuestión de si, por una parte, la Comisión reemplazó el requisito basado en el principio del operador en una economía de mercado por un test formalista de asesoramiento jurídico externo y de si, por otra parte, no existía obligación de celebrar el acuerdo transaccional de 2011 antes de que un tribunal hubiera declarado la existencia de tal obligación (véase el anterior apartado 30), ha de recordarse lo que la Comisión afirmó en la Decisión impugnada sobre la inexistencia de asesoramiento jurídico en cuanto a la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid por la falta de entrega de la parcela B-32.
- 45 En el considerando 93 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que, habida cuenta de las incertidumbres jurídicas existentes en 2011 en torno a la cuestión de si el Ayuntamiento de Madrid era responsable de compensar al demandante por no haber podido entregarle la parcela B-32, un operador en una economía de mercado en la misma situación que ese Ayuntamiento habría recabado asesoramiento jurídico antes de firmar el acuerdo transaccional de 2011, y puso de relieve que el Ayuntamiento de Madrid no lo había hecho. La Comisión añadió, en el considerando 94 de la Decisión impugnada, que había pedido al Reino de España que le facilitase «el posible asesoramiento jurídico recabado por el Ayuntamiento de Madrid antes de suscribir [dicho acuerdo transaccional]» y, en la nota a pie de página n.º 23 de la Decisión impugnada, indicó que el Reino de España había confirmado la inexistencia de «este tipo de asesoramiento externo».

- 46 Así pues, excluyendo la mencionada nota a pie de página, en la que la Comisión se refiere expresamente a un asesoramiento «externo», se desprende de los diferentes considerandos de la Decisión impugnada en que se trata el tema, a saber, los considerandos 93, 94, 105 y 108, que la Comisión no precisó lo que entendía por asesoramiento jurídico y que tampoco reprochó la inexistencia de asesoramiento ofrecido por un organismo independiente.
- 47 Interrogada a este respecto en la vista, la Comisión confirmó que, si hubiera recibido cualquier otro informe de asesoramiento, lo habría tenido en cuenta.
- 48 Además, se desprende de los documentos presentados por las partes en la fase escrita del procedimiento y de sus respuestas a las preguntas formuladas en la vista que la Comisión preguntó efectivamente al Reino de España durante el procedimiento administrativo, mediante un correo electrónico de 2 de marzo de 2016, si el Ayuntamiento de Madrid había solicitado un dictamen jurídico independiente sobre sus obligaciones y sobre las diferentes opciones que se abrían ante él.
- 49 Pues bien, fue el Reino de España quien indicó, en su correo electrónico de respuesta de 9 de marzo de 2016, que, si por dictamen jurídico independiente debía entenderse un asesoramiento externo, las autoridades competentes afirmaban que no se había efectuado ninguna consulta de ese tipo.
- 50 No se ha presentado documento alguno que acredite una eventual respuesta de la Comisión a este último correo electrónico en la que se precisara que el dictamen jurídico independiente no significaba únicamente un asesoramiento externo.
- 51 Sin embargo, como ha recordado en síntesis la Comisión, la aplicabilidad del criterio del inversor privado requiere establecer, inequívocamente y sobre la base de datos objetivos y verificables, una evaluación comparable a aquella a la que un operador privado habría tenido acceso antes de adoptar la medida de que se trata o en el momento de adoptarla (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 81 a 83, y de 24 de octubre de 2013, Land Burgenland y otros/Comisión, C-214/12 P, C-215/12 P y C-223/12 P, EU:C:2013:682, apartados 57 y 58).
- 52 Para responder a la pregunta de la Comisión, el Reino de España habría podido hacer valer cualquier análisis jurídico que el Ayuntamiento de Madrid hubiera encargado establecer en las condiciones indicadas en el anterior apartado 51.
- 53 En el presente asunto, el demandante sostuvo en la vista que el Ayuntamiento de Madrid había recibido dos informes de asesoramiento de sus propios servicios municipales antes de firmar el acuerdo transaccional de 2011. En su opinión, la lectura de la exposición de motivos de dicho acuerdo, que recoge las conclusiones del Ayuntamiento al respecto, aporta la prueba de ese asesoramiento.
- 54 Ahora bien, por una parte, procede hacer constar que ni en el procedimiento administrativo de la Comisión ni ante este Tribunal se han presentado los informes de asesoramiento de sus servicios municipales recibidos, según se afirma, por el Ayuntamiento de Madrid. A pesar de los numerosos contactos posibles entre el Reino de España y la Comisión durante el procedimiento administrativo, y también a pesar de las posibilidades de participar en dicho procedimiento ofrecidas al Ayuntamiento de Madrid, no se comunicó a la Comisión ningún análisis jurídico sobre la responsabilidad de dicho Ayuntamiento en relación con el hecho de que no se entregara la parcela B-32.
- 55 Por otra parte, aunque la exposición de motivos del acuerdo transaccional de 2011 contiene efectivamente cierta información factual sobre la normativa aplicable a la parcela B-32 y la

obligación de transferir esa parcela que recaía en el Ayuntamiento de Madrid, no cabe considerar esa exposición de motivos un auténtico análisis jurídico de las causas que llevaron a reconocer la responsabilidad del Ayuntamiento por la falta de entrega de dicha parcela. En particular, no se expone detalladamente la evolución de la normativa aplicable a esa parcela desde el convenio de 1991 hasta el acuerdo transaccional de 2011. Tampoco se analiza a quién debe considerarse responsable, y por qué razones, de que no se entregara la parcela en cuestión. En cambio, como señala la Comisión, únicamente se hace constar que la cesión de la parcela de que se trata no era posible, al tiempo que se recalca la buena voluntad de las partes para alcanzar un acuerdo, en un contexto en el que las responsabilidades de cada una de ellas no estaban claras.

- 56 En cuanto a la crítica del demandante contra la supuesta alegación de la Comisión en el sentido de que el Ayuntamiento de Madrid no estaba obligado a celebrar el acuerdo transaccional de 2011 antes de que un tribunal hubiera declarado la existencia de esa obligación, basta con señalar que esa crítica no se ajusta a los hechos, ya que la Comisión no indicó en ningún momento en la Decisión impugnada que la obligación de celebrar ese acuerdo transaccional hubiera debido establecerla una resolución judicial.
- 57 Es preciso añadir que, a diferencia del asunto en el que se dictó la sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Asteris y otros* (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457), en el que las autoridades nacionales habían sido condenadas a indemnizar el perjuicio resultante de un comportamiento declarado ilegal por una resolución judicial, en el presente asunto la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid no ha sido reconocida judicialmente, y la compensación otorgada al demandante es consecuencia del acuerdo transaccional de 2011, destinado a poner fin a una controversia entre las partes y en el que se estipula que la responsabilidad por no haberse entregado la parcela B-32 recaía únicamente en el Ayuntamiento.
- 58 La Comisión no cometió error alguno al llegar a la conclusión, en el considerando 105 de la Decisión impugnada, de que un operador prudente en una economía de mercado enfrentado a una situación similar a la del presente asunto habría solicitado asesoramiento jurídico antes de suscribir el acuerdo transaccional de 2011 y aceptar la plena responsabilidad jurídica por la imposibilidad de ceder la parcela B-32 con arreglo al convenio de ejecución de 1998.
- 59 Lo acertado de esta conclusión resulta aún más evidente cuando se tiene en cuenta el régimen jurídico aplicable a la parcela B-32 desde la fecha del convenio de ejecución de 1998 hasta la celebración del acuerdo transaccional de 2011 y se toma en consideración el reparto de competencias urbanísticas entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, así como el conocimiento de este contexto jurídico por parte del demandante.
- 60 A este respecto conviene precisar que, según los documentos que obran en autos, desde el convenio de 1996 hasta el acuerdo transaccional de 2011, el régimen jurídico aplicable a la parcela B-32 no facilitaba la cesión de esta última.
- 61 Según los hechos descritos en la Decisión impugnada y no rebatidos, cuando el demandante y la Comunidad de Madrid firmaron el convenio de 1996, las parcelas y los derechos que se cederían habían de determinarse en un momento posterior, y las partes fijaron el valor de la operación en 27 millones de euros. Al firmarse el convenio de ejecución de 1998 se acordó, entre otros puntos, la cesión de la parcela B-32 al demandante, y dicha parcela fue valorada por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid en 595 194 euros. Esta valoración tuvo en cuenta que se había concluido la ordenación urbana de la zona en la que se hallaba dicha parcela, pero no su urbanización, y que tampoco se había comenzado a edificar allí.

- 62 Según otros hechos descritos en la Decisión impugnada, tampoco rebatidos, en 1998, la parcela B-32 no fue cedida al demandante por el Ayuntamiento de Madrid porque este último aún no tenía la titularidad legal de la misma. El convenio de ejecución de 1998 estipulaba que la cesión debía efectuarse siete días después de la inscripción en el Registro de la Propiedad de la parcela B-32 a nombre del Ayuntamiento. El 28 de julio de 2000, el Ayuntamiento de Madrid adquirió la titularidad legal de esa parcela B-32, pero no la inscribió en el Registro de la Propiedad hasta el 11 de febrero de 2003. La cesión de la parcela no tuvo lugar. Esta parcela se calificó de equipamiento deportivo básico según el plan parcial de urbanismo de la zona de 28 de julio de 1995 y posteriormente se incluyó así en el Plan de Ordenación Urbana que aprobaron el 17 de abril de 1997 el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid.
- 63 La Decisión impugnada indica que, según la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001, todos los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones deben vincularse al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación y que, con arreglo al artículo 7.7.2, letra a), del Plan de Ordenación Urbana, las parcelas calificadas de «equipamiento deportivo» son parcelas de titularidad pública. Dicha Ley estaba en vigor cuando el Ayuntamiento de Madrid inscribió como propiedad suya la parcela B-32 en 2003. Esta misma Ley establece la obligatoriedad de la titularidad pública para los terrenos calificados de equipamiento deportivo básico y toda cesión queda descartada porque la naturaleza pública de la parcela impide su enajenación.
- 64 El demandante no niega que, al celebrarse el convenio de ejecución de 1998, el Plan de Ordenación Urbana destinaba la parcela B-32 a un uso deportivo básico. Tampoco ha negado que, en 2003, en el momento en que el Ayuntamiento de Madrid hubiera debido ejecutar su obligación de ceder la parcela, esta última pertenecía al dominio público municipal y era inalienable.
- 65 Es preciso señalar que el demandante sabía, por tanto, en la fecha en que se celebró el convenio de ejecución de 1998, que el Ayuntamiento de Madrid no era propietario de la parcela B-32, que esta estaba incluida en una categoría especial, a saber, la de equipamiento deportivo básico, y que antes de que pudiera contemplarse la posibilidad de que le fuera transmitida resultaba indispensable, como mínimo, que el Ayuntamiento de Madrid la adquiriera y que la inscribiera a su nombre en el Registro de la Propiedad.
- 66 Tampoco ha negado el demandante que era el artículo 7.7.2, letra a), del Plan de Ordenación Urbana, aprobado el 17 de abril de 1997 y, por tanto, aplicable en la fecha del convenio de ejecución de 1998, el que establecía que las parcelas incluidas en la categoría de «equipamiento deportivo básico» eran parcelas de titularidad pública. Al firmar dicho convenio de ejecución, el demandante sabía pues que, antes de que se le transfiriera la propiedad de la parcela B-32, esta última debía ser objeto de un cambio de clasificación que permitiera transferirla, pues el Derecho español no permite la cesión de las parcelas de titularidad pública.
- 67 Se desprende de la Decisión impugnada y de las respuestas a las preguntas formuladas por este Tribunal que el Plan de Ordenación Urbana es un documento que no está sujeto únicamente a la competencia del Ayuntamiento de Madrid, sino también a la de la Comunidad de Madrid. El Ayuntamiento no puede modificar *motu proprio* el Plan de Ordenación Urbana, sino que debe proponer la modificación a la Comunidad de Madrid.
- 68 Conviene añadir que el régimen jurídico aplicable a la parcela B-32 cambió entre la fecha de celebración del convenio de ejecución de 1998 y la fecha de celebración del acuerdo

transaccional de 2011. La Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001, dispuso que todos los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones debían vincularse al destino que resultara de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les fuera de aplicación.

- 69 Las partes coinciden en considerar que, aunque las parcelas incluidas en la categoría «equipamiento deportivo básico» eran ya parcelas de propiedad pública en virtud del artículo 7.7.2, letra a), del Plan de Ordenación Urbana, la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001, dificultó aún más la posibilidad de transferir la parcela B-32.
- 70 Es preciso añadir que, como ni el Reino de España ni el Ayuntamiento de Madrid ni el demandante presentaron a la Comisión un análisis jurídico detallado sobre la responsabilidad del Ayuntamiento por no haberse entregado la parcela B-32, no incumbía a la Comisión proceder ella misma a ese análisis y llevar a cabo una apreciación global que tuviera en cuenta, además de los datos aportados, cualquier otro dato pertinente en el presente asunto que le permitiera determinar si la medida analizada había sido adoptada por el Reino de España en la condición de operador en una economía de mercado o en la de poder público (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 86, y de 24 de octubre de 2013, Land Burgenland y otros/Comisión, C-214/12 P, C-215/12 P y C-223/12 P, EU:C:2013:682, apartado 60). No puede recaer en la Comisión la carga de la prueba destinada a demostrar que el Ayuntamiento de Madrid no estaba obligado a reparar el perjuicio causado por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales y a determinar el grado máximo de responsabilidad de dicho Ayuntamiento.
- 71 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede desestimar las imputaciones primera y segunda del primer motivo de recurso.
- Sobre la tercera imputación del primer motivo de recurso y el segundo motivo de recurso
- 72 En la tercera imputación del primer motivo de recurso y en el segundo motivo de recurso, el demandante impugna esencialmente la evaluación del importe de la ayuda y, en particular, el valor de la parcela B-32 determinado por la Comisión.
- 73 El demandante sostiene que el Ayuntamiento de Madrid no habría podido liberarse de su responsabilidad por el incumplimiento del convenio de ejecución de 1998 y que la exposición financiera del Ayuntamiento no era equivalente al precio que la parcela B-32 tenía para dicho Ayuntamiento. Según el demandante, el valor de mercado de dicha parcela, tal y como se le prometió, es el valor del derecho a recibir dicha parcela en plena propiedad y sin restricciones en cuanto a su reventa.
- 74 En opinión del demandante, si el Ayuntamiento de Madrid litigara con él y fuera declarado jurídicamente responsable del incumplimiento del convenio de ejecución de 1998, el grado máximo de exposición financiera de dicho Ayuntamiento oscilaría entre 33 millones y 240 millones de euros, conforme a las estimaciones del informe de la consultora inmobiliaria. Su exposición financiera sería en cualquier caso superior a 4 275 000 euros. El demandante sostiene que la Comisión no ha negado que existiera la posibilidad de desafectar la parcela B-32 para hacerla transmisible.
- 75 El demandante añade que, incluso en el caso de que el Ayuntamiento de Madrid no fuera considerado responsable del incumplimiento del contrato (en el supuesto de imposibilidad originaria o de imposibilidad sobrevenida de la transmisión, con efectos liberatorios), la exposición financiera del Ayuntamiento no sería nula, sino netamente superior al valor de la

parcela B-32. A su juicio, el grado máximo de exposición financiera del Ayuntamiento de Madrid sería de 40 millones de euros si el convenio de ejecución de 1998 se considerase nulo o de 33 millones de euros si se hubiera decidido resolver dicho convenio a causa de la imposibilidad sobrevenida de cumplirlo.

- 76 Además, el demandante sostiene que la Comisión optó por una valoración manifiestamente errónea del valor de mercado de la parcela B-32 e invoca otras tres valoraciones que atribuyen a esa parcela un valor comprendido entre 22 y 25 millones de euros.
- 77 Tras recordar los diferentes supuestos recogidos en el informe del centro de estudios inmobiliarios, a saber, los supuestos SE-00, SE-01, SE-02 y SE-03, el demandante niega cualquier valor probatorio al supuesto SE-03, en el que la parcela B-32 es objeto de un derecho de superficie, valorado en 4 275 000 euros, que permite explotarla durante 30 años como equipamiento deportivo, carece de valor probatorio.
- 78 Alega así que el supuesto SE-03 no permite determinar el valor de mercado de la parcela B-32, sino simplemente un valor de inversión.
- 79 Además, a juicio del demandante, la estimación del valor de mercado realizada por el centro de estudios inmobiliarios adolece de errores metodológicos manifiestos. Por una parte, solo se toma en consideración un derecho de superficie, que se evalúa de manera incorrecta, y, por otra, la valoración no respeta las reglas aplicables a la tasación de derechos de superficie recogidas en la Orden Ministerial ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Según las valoraciones presentadas por el demandante, el valor del derecho de superficie habría oscilado entre 23 y 24 millones de euros, dependiendo de su duración. Por otra parte, en su opinión, el plan de inversión por el que opta en el informe del centro de estudios inmobiliarios no respeta el criterio del mayor y mejor uso y es inapropiado para maximizar el valor de la parcela B-32.
- 80 El demandante considera que la Comisión no refutó suficientemente la pertinencia de las demás valoraciones que estaban disponibles, además de la del informe del centro de estudios inmobiliarios.
- 81 La Comisión impugna las alegaciones del demandante.
- 82 Con carácter preliminar procede señalar que, según el demandante, la exposición financiera del Ayuntamiento de Madrid por el incumplimiento del convenio de ejecución de 1998 sobrepasaba en cualquier caso el valor de mercado de la parcela B-32, tanto si se considera al Ayuntamiento responsable de ese incumplimiento como si no. Así pues, ni siquiera sería necesario que el Tribunal se pronuncie sobre dicho valor.
- 83 A este respecto es preciso recordar, por una parte, que el Ayuntamiento de Madrid no ha aportado la prueba de haber recabado asesoramiento jurídico antes de la celebración del acuerdo transaccional de 2011 a fin de aclarar en quién recaía, con arreglo al Derecho español, la responsabilidad por no haberse entregado la parcela B-32. Por otra parte, en ese acuerdo transaccional, son el demandante y el Ayuntamiento de Madrid quienes se basaron en el valor de dicha parcela, estimado por los servicios técnicos del Ayuntamiento, para indemnizar al demandante por la imposibilidad de cederle dicha parcela, según lo estipulado en el convenio de ejecución de 1998.
- 84 Dadas estas circunstancias, a pesar de la conclusión a la que la Comisión había llegado previamente, a saber, la de que en una situación similar a la del presente asunto un operador prudente en una economía de mercado no habría firmado el acuerdo transaccional de 2011

sin asesoramiento jurídico, no cabe reprochar a dicha institución que, para apreciar la existencia de una ventaja y estimar su importe, se haya interesado en el valor de la parcela B-32 tras haber tomado como premisa la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid.

- 85 Dicho esto, debe recordarse que el comportamiento del inversor privado con el que debe compararse la actuación del inversor público no es necesariamente el de un inversor ordinario que invierte capitales en función de su rentabilidad a más o menos corto plazo. Tal comportamiento debe ser, como mínimo, el de un holding privado o un grupo privado de empresas que persigue una política estructural, global o sectorial y se guía por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, EU:C:1991:142, apartado 20).
- 86 En consecuencia, la aplicación del criterio del inversor privado no pretende determinar cuál podría ser la rentabilidad máxima obtenida por un inversor en un sector específico o en el conjunto de la actividad económica, sino determinar si un inversor privado comparable habría realizado la inversión en cuestión en las circunstancias del caso que se examina. Así pues, se trata de determinar si dicha inversión responde a cierta lógica económica, al menos a largo plazo (sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartado 42).
- 87 Con arreglo a esta jurisprudencia, es preciso, pues, determinar si, habida cuenta de la intención inicial de las partes en el convenio de ejecución de 1998, pero también de la normativa aplicable a la parcela B-32 en el momento en que se celebró dicho convenio y al celebrarse el acuerdo transaccional de 2011, resulta razonable pensar que un operador en una economía de mercado habría aceptado hacerse cargo de la totalidad de la compensación por no haberse entregado esa parcela, que se fijó en un importe equivalente al valor de dicha parcela, tasada en 22 690 000 euros.
- 88 En relación con la amplitud del control efectuado por el Tribunal General, procede añadir, a la vista de la jurisprudencia, que aunque este control es en principio un control exhaustivo en lo que respecta a la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia ha estimado que dicho control judicial era limitado cuando las apreciaciones realizadas por la Comisión presentaban un carácter técnico o complejo [véase la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 114 y jurisprudencia citada; sentencia de 28 de octubre de 2015, Hammar Nordic Plugg/Comisión, T-253/12, EU:T:2015:811, apartado 30 (no publicado)].
- 89 El control que los órganos jurisdiccionales de la Unión ejercen sobre las apreciaciones económicas complejas realizadas por la Comisión es un control restringido, que se limita necesariamente a la verificación de la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, de la exactitud material de los hechos y de la inexistencia de error manifiesto de apreciación o de desviación de poder (sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, apartado 66).
- 90 Se ha juzgado ya que, para verificar si la venta de un terreno por parte de una autoridad pública a un particular constituye una ayuda estatal, es necesario que la Comisión aplique el principio del inversor privado en una economía de mercado, a fin de determinar si el precio pagado por el supuesto beneficiario de la ayuda es el precio que habría podido fijar un inversor privado actuando en condiciones normales de competencia. En general, la utilización de dicho criterio exige que la Comisión realice una apreciación económica compleja (sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, apartado 68).

- 91 Es preciso añadir que, como la parcela B-32 no fue cedida, se acordó una compensación cuya evaluación se caracterizó por la inexistencia de una licitación incondicional. Tal circunstancia puede también añadir complejidad a la tarea de la Comisión (véase, por analogía, la sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, apartado 70).
- 92 Así pues, únicamente un error manifiesto en la determinación del valor de la parcela B-32 puede viciar de ilegalidad la Decisión impugnada [véase, en este sentido, la sentencia de 28 de octubre de 2015, Hammar Nordic Plugg/Comisión, T-253/12, EU:T:2015:811, apartado 34 (no publicado)].
- 93 En el presente asunto, se desprende de la Decisión impugnada y de los demás datos de los autos que las diferentes estimaciones realizadas para determinar el valor de la parcela B-32 divergen en gran medida.
- 94 A efectos del convenio de ejecución de 1998, los funcionarios de la Gerencia Municipal de Urbanismo estimaron en 595 194 euros el valor supuesto de la parcela B-32. La Decisión impugnada indica que esta valoración se realizó «con la metodología de valoración establecida en la legislación española», sin más precisiones.
- 95 A efectos del acuerdo transaccional de 2011, los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid se basaron en el valor catastral, que toma en consideración, según el demandante, factores como el valor del suelo, el valor de la construcción, la localización y el mercado de referencia. En el informe de valoración publicado el 27 de julio de 2011, esos servicios estimaron el valor de la parcela B-32 en 22 693 054,44 euros. Los detalles de esta valoración se exponen en el considerando 36 de la Decisión impugnada y no han sido impugnados por las partes. Es este valor el que se utilizó en el acuerdo transaccional de 2011.
- 96 Tras la celebración del acuerdo transaccional de 2011, funcionarios adscritos al Catastro Inmobiliario español, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, actualizaron el valor de la parcela B-32 considerando que no podía ser inferior a 25 776 296 euros. Según el demandante, este tipo de actualización sirve para acercar el valor catastral al valor de mercado, sin sobrepasarlo. El valor catastral se basa, por ejemplo, en información sobre las transacciones reales del mercado. Según se ha afirmado, los funcionarios del Catastro son independientes de los del Ayuntamiento de Madrid.
- 97 El demandante encargó y presentó el informe de la consultora inmobiliaria, en el que el valor de mercado de la parcela B-32 en 1998 se estimó en 574 000 euros, valor que difiere bastante poco del valor por el que se optó en el convenio de ejecución de 1998. En ese mismo informe, el valor de mercado de la parcela B-32 se estimó en 22 690 000 euros, valor que es también casi idéntico al valor por el que se optó en el acuerdo transaccional de 2011. El demandante indica que en el informe de la consultora inmobiliaria se utilizó el método de valoración denominado método residual estático, partiendo del supuesto de la venta de diversas unidades poco después de la construcción de una infraestructura deportiva en el terreno de que se trata, y se tuvo en cuenta la transmisión en plena propiedad y sin restricciones en cuanto a la reventa, así como el objetivo indemnizatorio del acuerdo transaccional.
- 98 Por último, en el informe del centro de estudios inmobiliarios, encargado por la Comisión, se analizan cuatro supuestos: el supuesto SE-00, en el que el suelo es de titularidad pública y no tiene valor de mercado, sino solo un valor de coste, o sea, 3 930 000 euros; el supuesto SE-01, en el que el suelo se destina a construir viviendas de protección oficial y se valora en 18 000 000 de euros; el supuesto SE-02, en el que el valor de mercado de la parcela es el 10 % del valor del sector, o sea, 12 245 000 euros; el supuesto SE-03, en el que la parcela

B-32 no puede transmitirse, sino que solo puede ser objeto de un derecho de superficie, que permitiría explotarla durante 30 años como equipamiento deportivo, excluyendo toda reventa posterior, lo que daría lugar a un valor de 4 275 000 euros.

- 99 La Comisión ha indicado que en el presente asunto optó por el valor resultante del supuesto SE-03 del informe del centro de estudios inmobiliarios, habida cuenta de la calificación urbanística del terreno, que determina su utilización y excluye su venta posterior.
- 100 En primer lugar, procede considerar que la Comisión no incurrió en error manifiesto al optar por el valor resultante de dicho supuesto, que se estimó tomando en consideración un derecho de superficie sobre la parcela B-32.
- 101 En efecto, no se discute que para estimar el valor de la parcela B-32 era preciso situarse en la fecha del acuerdo transaccional de 2011, que es la fecha de la compensación y de la indemnización estipuladas en dicho acuerdo transaccional y que han dado origen al presente procedimiento.
- 102 Pues bien, con arreglo al régimen jurídico aplicable a la parcela B-32 en esa fecha, dicha parcela formaba parte del dominio público y no podía transmitirse, de modo que solo podía otorgarse un derecho de superficie sobre ella.
- 103 Como la Comisión indicó acertadamente en el considerando 123 de la Decisión impugnada, en caso de que se solicitara una indemnización al Ayuntamiento de Madrid, el valor de la parcela B-32 debía ser el valor que tuviera para el Ayuntamiento de Madrid y, por tanto, el valor de un derecho de superficie sobre dicha parcela, y no el valor hipotético que habría tenido si hubiera sido transmisible.
- 104 A continuación, en lo referente al derecho de superficie, el demandante ha alegado que este derecho no había sido evaluado correctamente y que su valoración no respetaba las normas aplicables a la tasación de los derechos de superficie en España.
- 105 Ahora bien, a este respecto procede considerar que la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al optar por el supuesto SE-03 del informe del centro de estudios inmobiliarios.
- 106 En efecto, los demás supuestos del informe del centro de estudios inmobiliarios y las demás estimaciones invocadas por el demandante están mucho más alejados de las circunstancias del presente asunto, pues no parten del supuesto de una valoración de un derecho de superficie sobre una parcela que forma parte del dominio público, sino del valor de un bien inmueble que puede ser objeto de una venta en plena propiedad.
- 107 El único supuesto destinado a valorar un derecho de superficie sobre la parcela B-32 del que disponía la Comisión era el supuesto SE-03 del informe del centro de estudios inmobiliarios.
- 108 El demandante sostiene, por otra parte, que la Comisión parte de la hipótesis errónea de que el derecho de superficie no puede venderse.
- 109 Es cierto que en el considerando 111 de la Decisión impugnada se afirma que la calificación urbanística de este terreno determina su utilización y excluye su venta posterior. En respuesta a una pregunta del Tribunal, la Comisión indicó que había privilegiado el supuesto en el que se tenía en cuenta el valor de inversión y una explotación del derecho de superficie durante 30 años como equipamiento deportivo.

- 110 Pues bien, este supuesto es también el más cercano a la intención que tenía en 1996 el demandante en su operación de permuta de terrenos con el Ayuntamiento de Madrid, dado que esta permuta se hacía inicialmente para que el demandante explotara personalmente los terrenos que recibiría del Ayuntamiento.
- 111 Por último, en lo referente a la imputación de violación del principio de buena administración, procede indicar que la Comisión solicitó un informe de asesoramiento elaborado a partir de diversos supuestos, que analizó esos diferentes supuestos y otras valoraciones que le fueron presentadas y que es evidente que no aceptó pura y simplemente las conclusiones del informe del centro de estudios inmobiliarios.
- 112 En cuanto a la alegación del demandante basada en las diferencias existentes entre las versiones inicial y final del informe del centro de estudios inmobiliarios, basta con poner de relieve que, como ha indicado con acierto la Comisión, los valores calculados en esas dos versiones del supuesto SE-03 son prácticamente idénticos, a saber, 4 270 000 euros en el informe inicial y 4 275 000 euros en el informe final.
- 113 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede desestimar la tercera imputación del primer motivo de recurso y el segundo motivo de recurso por carecer de fundamento.

Sobre el tercer motivo de recurso

- 114 El demandante alega que la Comisión infringió el artículo 107 TFUE, apartado 1, y el artículo 296 TFUE, incumplió la obligación de motivación y violó el principio de buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que impugnó el valor de la parcela B-32 para determinar la existencia de una ventaja, pero al mismo tiempo consideró correcto el valor de las demás parcelas cedidas al demandante en concepto de indemnización con arreglo al acuerdo transaccional de 2011, a pesar de que este último valor se calculó utilizando el mismo método de valoración aplicado por el Ayuntamiento de Madrid para la parcela B-32. Invocando diversos asuntos anteriores, el demandante sostiene que la carga de la prueba de la existencia de la ayuda estatal recaía en la Comisión y que esta no podía limitarse a valorar selectivamente y de forma aislada determinadas prestaciones de la transacción. Por otra parte, alega que él estaba obligado a aceptar la valoración de los terrenos efectuada por el Ayuntamiento de Madrid, a pesar de su infravaloración, y que, en Derecho español, no disponía de ninguna vía de recurso que le permitiera impugnar esa valoración con el fin de reclamar la diferencia entre la valoración contractual y el valor de mercado. El demandante añade que, si la Comisión hubiera examinado si existía un equilibrio entre las prestaciones, habría llegado a la conclusión de que el importe de la supuesta ayuda estatal no habría superado en ningún caso los 10 931 835 euros.
- 115 La Comisión recuerda que el objeto de la investigación en el presente asunto consistía en examinar la posible existencia de una ayuda estatal derivada de la indemnización otorgada por el Ayuntamiento de Madrid a raíz de su incumplimiento del convenio de ejecución de 1998 y en determinar si un operador prudente en una economía de mercado habría aceptado plenamente su responsabilidad sin asesoramiento jurídico previo, habida cuenta de las numerosas incertidumbres jurídicas existentes, así como en examinar si la deuda contraída por el Ayuntamiento de Madrid equivalía a la exposición financiera que ese operador habría aceptado por el valor específico de la parcela B-32 en 2011. La decisión de incoar el procedimiento y la Decisión impugnada fueron claras a este respecto. La Comisión recuerda además que la motivación de dicha Decisión debe apreciarse en relación con su contexto y que ella no está obligada a responder a todos los argumentos invocados por una parte

interesada durante el procedimiento administrativo. Considera que motivó suficientemente su Decisión con arreglo a la jurisprudencia. La Comisión añade que el objeto de la investigación no consistía en determinar si el demandante había recibido una ayuda ilegal tomando en consideración la totalidad de los compromisos asumidos en el acuerdo transaccional de 2011. Señala igualmente que los asuntos invocados por el demandante no son pertinentes y que, si este último hubiera recibido una prestación inferior a lo que se había acordado, habría podido exigir el valor fijado en el acuerdo transaccional de 2011, cosa que no hizo.

- 116 A este respecto, se desprende de la jurisprudencia que, a fin de determinar si la ventaja de que se trate habría podido obtenerse en condiciones normales de mercado, la Comisión está obligada a realizar un análisis completo de todos los aspectos pertinentes de la operación controvertida y de su contexto (véase la sentencia de 30 de junio de 2015, Países Bajos y otros/Comisión, T-186/13, T-190/13 y T-193/13, no publicada, EU:T:2015:447, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 117 También se ha declarado ya que el principio del operador privado que opera en una economía de mercado se aplicaba a la determinación del importe de una ayuda en forma de venta de terrenos por parte de un ente público a un particular a un precio supuestamente preferencial y que el importe de la ayuda era igual a la diferencia entre el precio realmente pagado por el beneficiario y el que hubiera debido pagar en su momento en condiciones normales de mercado para comprar un terreno equivalente a un vendedor del sector privado (véase la sentencia de 30 de junio de 2015, Países Bajos y otros/Comisión, T-186/13, T-190/13 y T-193/13, no publicada, EU:T:2015:447, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 118 Ha de precisarse que la jurisprudencia indica igualmente que para apreciar la legalidad de una decisión impugnada debe tenerse en cuenta la información de que disponía o podía disponer la Comisión en la fecha en que se adoptó dicha decisión. A este respecto, si quedara de manifiesto que ciertos datos de los que la Comisión no tuvo conocimiento durante el procedimiento administrativo contradicen o ponen en duda la apreciación formulada por ella, sería preciso verificar si tales datos podían ser conocidos y tenidos en cuenta en el momento oportuno por la Comisión y, en su caso, si normalmente la Comisión habría debido tenerlos en cuenta, al menos en cuanto datos pertinentes para aplicar el criterio del inversor privado (véase la sentencia de 30 de junio de 2015, Países Bajos y otros/Comisión, T-186/13, T-190/13 y T-193/13, no publicada, EU:T:2015:447, apartado 90 y jurisprudencia citada).
- 119 En el presente asunto, es preciso poner de relieve que la Comisión ha reconocido que examinó la eventual existencia de una ayuda estatal derivada de la indemnización concedida por el Ayuntamiento de Madrid en el marco del acuerdo transaccional de 2011.
- 120 Procede señalar que, según el acuerdo transaccional de 2011, las partes habían acordado que la indemnización se abonaría sustituyendo la cesión de la parcela B-32 por la cesión de otras parcelas al demandante por parte del Ayuntamiento de Madrid y mediante una compensación de sus deudas mutuas. El resultado fue un crédito neto restante de 8,04 euros a favor del demandante y a cargo del Ayuntamiento de Madrid.
- 121 Así pues, el acuerdo transaccional de 2011 no se refería únicamente a un reconocimiento de deuda como consecuencia de que no se hubiera entregado la parcela B-32, sino que pretendía indemnizar al demandante por no haber tenido lugar la entrega de dicha parcela cediéndole otras parcelas y mediante una compensación de deudas.

- 122 Ahora bien, ha quedado acreditado que la Comisión no procedió a valorar las parcelas cedidas en sustitución de la parcela B-32, sino que se atuvo a los valores por los que se había optado en el acuerdo transaccional de 2011.
- 123 En respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal, el demandante ha confirmado, sin que la Comisión lo niegue, que había dado cuenta en el procedimiento administrativo de la existencia de una diferencia entre los valores de las parcelas cedidas que figuraban en el acuerdo transaccional de 2011 y el valor de esas parcelas según el informe de la consultora inmobiliaria y, por tanto, de la posibilidad de que dichas parcelas estuvieran sobrevaloradas.
- 124 Además, el demandante había puesto de relieve igualmente en el procedimiento administrativo que el informe del centro de estudios inmobiliarios no contenía valoración alguna de las parcelas cedidas en virtud del acuerdo transaccional de 2011.
- 125 Así pues, al examinar únicamente el valor de la parcela B-32, la Comisión no tuvo en cuenta todos los aspectos de la operación controvertida y de su contexto. Por tanto, pese a estar obligada a ello, no pudo realizar un análisis completo de todos los datos pertinentes a fin de acreditar no solo su valoración del importe de la ayuda, sino también, y sobre todo, la propia existencia de una ventaja como consecuencia de la medida controvertida, considerada en todos sus aspectos.
- 126 Procede precisar que, en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal, la Comisión ha alegado que no estaba obligada a tener en cuenta hechos posteriores a los examinados en el procedimiento de investigación ni ventajas no relacionadas con la medida investigada en sí.
- 127 Sin embargo, basta con recordar que el informe de la consultora inmobiliaria presentado en el procedimiento administrativo contenía una valoración de las parcelas cedidas con arreglo al acuerdo transaccional de 2011. Por otra parte, la medida investigada no se limitaba únicamente al reconocimiento de deuda derivado de que no se hubiera entregado la parcela B-32, sino a la eventual existencia de una ayuda estatal como consecuencia de la indemnización concedida por el Ayuntamiento de Madrid con arreglo al acuerdo transaccional de 2011.
- 128 Así pues, la Comisión no ha demostrado suficientemente que la medida controvertida confiriera una ventaja al demandante. Como no concurre uno al menos de los requisitos acumulativos mencionados en el anterior apartado 37, la Comisión no podía calificar la medida controvertida de ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 129 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede declarar fundado el tercer motivo de recurso y, por tanto, anular la Decisión impugnada.

Costas

- 130 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como las pretensiones de la Comisión han sido desestimadas, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las costas del demandante, conforme a lo solicitado por este.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

- 1) **Anular la Decisión (UE) 2016/2393 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN) concedida por España al Real Madrid CF.**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las costas del Real Madrid Club de Fútbol.**

Kanninen

Szwarcz

Iliopoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de mayo de 2019.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

H. Kanninen

* Lengua de procedimiento: español.