

---

**Asunto T-348/04**

**Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE)**

**contra**

**Comisión de las Comunidades Europeas**

«Ayudas de Estado — Ayudas a la exportación en el sector del libro — Falta de notificación previa — Artículo 87 CE, apartado 3, letra d) — Ámbito de aplicación temporal del Derecho comunitario — Método de cálculo del importe de la ayuda»

Sumario de la sentencia

1. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Obligación de la Comisión de examinar la compatibilidad de una ayuda en función de las normas materiales vigentes en el momento de su abono*

[Art. 87 CE, aps. 1 y 3, letra d)]

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Facultad de apreciación de la Comisión — Control jurisdiccional — Límites*

(Art. 87 CE, ap. 3)

3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común — Ayudas a la exportación en el sector del libro*

[Art. 87 CE, ap. 3, letra d)]

1. Toda ayuda no notificada y ya concedida es necesariamente incompatible con el mercado común si puede falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones durante el período a lo largo del cual se haya concedido y si no está amparada por ninguna excepción a la prohibición general de las ayudas de Estado prevista en el artículo 87 CE, apartado 1. Una vez producidos sus efectos, el carácter compatible o incompatible de la ayuda en cuestión se hace definitivo.

El análisis de la compatibilidad de una ayuda concedida y no notificada con el mercado común no exige únicamente apreciar si, en el momento de la adopción de la decisión correspondiente, el interés comunitario requiere que la ayuda sea o no restituida. La Comisión debe también comprobar si, durante el período a lo largo del cual se ha concedido la ayuda en cuestión, ésta ha podido falsear la competencia.

Si bien la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para admitir ayudas como excepción a la prohibición general del artículo 87 CE, apartado 1, esta facultad de apreciación no puede utilizarse sin tener en cuenta el hecho de que es durante el período en el que la ayuda en cuestión se ha concedido ilegalmente cuando ésta ha podido falsear la competencia de manera contraria al interés comunitario, tal como lo determinaba el marco normativo vigente. Por tanto, la

Comisión cometió un error de Derecho al aplicar el artículo 87 CE, apartado 3, letra d), al período anterior al 1 de noviembre de 1993, en vez de aplicar las normas materiales que estaban en vigor durante el período de que se trataba.

La legislación comunitaria en materia de ayudas de Estado no sería clara ni previsible para los justiciables si una ayuda que no podía considerarse compatible en un determinado período, a falta de una excepción a la prohibición general de las ayudas de Estado prevista en el artículo 87 CE, apartado 1, entonces válida, pudiera considerarse compatible posteriormente, si se introdujera dicha excepción. Por otra parte, considerar que una ayuda no notificada pueda declararse compatible con el mercado común en virtud de una excepción que no estaba en vigor en el momento de abonarse dicha ayuda equivaldría a situar en ventaja al Estado miembro que la ha concedido frente a posibles Estados miembros que hubiesen querido otorgar una ayuda similar y que hubieran renunciado a ello a falta de una excepción que lo permitiese. Esto constituiría un incentivo para que los Estados miembros no notifiquen las ayudas que consideran incompatibles con el mercado común, a falta de una excepción aplicable a ellas, con la esperanza de que posteriormente pueda aprobarse tal excepción.

(véanse los apartados 58 a 61, 66 y 67)

2. Para la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación cuyo ejercicio implica evaluaciones complejas de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. El control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud material de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder. No corresponde, por tanto, al juez comunitario sustituir la apreciación económica del autor de la decisión por la suya propia.

(véase el apartado 96)

3. En relación con el examen de una ayuda a la exportación en el sector del libro concedida a un comisionista de libros y destinada a compensar el exceso de costes generado por la tramitación de los pequeños pedidos, la Comisión incurre en un error manifiesto de apreciación al aplicar, a su estimación inicial de los costes, coeficientes multiplicadores cuya justificación se basa en dificultades técnicas adicionales de tramitación que podrían resolverse gracias a la teletransmisión. A este respecto, es manifiestamente incoherente sostener que la falta de teletransmisión es una fuente de costes adicionales y, al mismo tiempo, aplicar un coeficiente multiplicador idéntico a los pedidos teletransmitidos y a los no teletransmitidos. Sólo sería aceptable aplicar un factor multiplicador a los gastos generados por la tramitación de los pequeños pedidos, habida cuenta de la falta de teletransmisión, si la teletransmisión estuviera claramente menos extendida entre los pequeños pedidos que entre los demás pedidos.

(véanse los apartados 101, 124, 125 y 130)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

de 15 de abril de 2008 (\*)

«Ayudas de Estado – Ayudas a la exportación en el sector del libro – Falta de notificación previa –  
Artículo 87 CE, apartado 3, letra d) – Ámbito de aplicación temporal del Derecho comunitario –  
Método de cálculo del importe de la ayuda»

En el asunto T-348/04,

**Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE)**, con domicilio social en Vitry-sur-Seine (Francia), representada por M<sup>es</sup> N. Coutrelis y V. Giacobbo, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. J.-P. Keppenne, en calidad de agente,

parte demandada,

apoyada por

**República Francesa**, representada inicialmente por el Sr. G. de Bergues y la Sra. S. Ramet, posteriormente por el Sr. de Bergues y la Sra. A.-L. Vendrolini, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación del artículo 1, última frase, de la Decisión 2005/262/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2004, relativa a la ayuda otorgada por Francia en beneficio de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (DO 2005, L 85, p. 27),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera),  
integrado por el Sr. M. Jaeger, Presidente, y la Sra. V. Tiili y el Sr. T. Tchipev, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de mayo de 2007;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Hechos que originaron el litigio

- 1 La demandante, la Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), es una sociedad comisionista establecida en Francia cuya actividad comercial consiste especialmente en la exportación de libros en lengua francesa hacia otros Estados miembros de la Unión Europea y hacia países terceros.
- 2 Los comisionistas figuran entre los diferentes operadores económicos que intervienen en la difusión de los libros. Tratan con los minoristas o las instituciones, no con el usuario final. Permiten servir los pedidos cuyo despacho sería demasiado costoso para las editoriales o sus distribuidores. El comisionista agrupa los pedidos, de escasa entidad individual, procedentes de distintos clientes y los dirige a la editorial o al distribuidor, que, de este modo, puede trabajar con un único lugar de entrega. Asimismo, el comisionista reúne los pedidos de las librerías y las instituciones cuyo objeto son obras de distintas editoriales, evitando así que sus clientes deban efectuar múltiples pedidos a numerosos operadores económicos.
- 3 La Coopérative d'exportation du livre français, que gira con el nombre comercial de «Centre d'exportation du livre français» (CELF) es una sociedad anónima cooperativa que ejerce igualmente la actividad de comisionista. El objeto social del CELF, según la última versión de sus estatutos, consiste en «despachar directamente los pedidos, destinados al extranjero, así como a los Territorios y Departamentos de Ultramar, de libros, folletos y toda clase de soportes de comunicación y, más en general, en efectuar todas las operaciones dirigidas especialmente a desarrollar la promoción de la cultura francesa en el mundo mediante los soportes antes mencionados».
- 4 Los socios del CELF son, en su mayor parte, editores establecidos en Francia. No obstante, la cooperativa está abierta a la participación de cualquier operador que ejerza su actividad en el sector editorial o en el de la difusión de libros en lengua francesa, independientemente de su lugar de establecimiento.
- 5 La actividad comercial del CELF y la de la demandante están dirigidas principalmente a países y zonas no francófonos. En las zonas francófonas, en particular Bélgica, Canadá y Suiza, la comercialización de los libros se efectúa a través de las redes de distribución de las editoriales.
- 6 En 1979, dado que el CELF atravesaba dificultades financieras, las autoridades francesas decidieron otorgarle determinadas subvenciones.
- 7 Las subvenciones en cuestión tenían por objeto permitir a los comisionistas exportadores servir el conjunto de pedidos procedentes de libreros establecidos en zonas no francófonas, cualquiera que fuera su importe, su rentabilidad y su destino, con la finalidad de favorecer la difusión mundial de la literatura francófona.
- 8 La única subvención objeto del presente asunto (en lo sucesivo, «ayuda controvertida») se concedió anualmente a partir de 1980, si bien su importe varió desde esa fecha. La ayuda controvertida constituía un conjunto de subvenciones anuales, cada una de ellas destinada

específicamente a compensar el exceso de costes generado cada año por la tramitación de los pedidos procedentes de los libreros establecidos en el extranjero y de un importe inferior o igual a 500 francos franceses (FRF) (76,22 euros), excluidos los gastos de expedición (en lo sucesivo, «pequeños pedidos»), que se consideraban por debajo del umbral de rentabilidad.

9 Desde el año 1981, una cuarta parte del importe de la subvención concedida el año precedente se pagaba a principios de año y el resto se abonaba en otoño, después de que las autoridades públicas hubieran examinado las previsiones de actividad del CELF y sus variaciones durante la primera parte del ejercicio. En los tres meses siguientes al cierre del ejercicio, debía presentarse al Ministerio francés de la Cultura y la Francofonía un informe detallado sobre la forma en que se había utilizado la subvención, junto con una relación de los justificantes.

10 Mediante escrito de 20 de marzo de 1992, la demandante llamó la atención de la Comisión acerca de las ayudas a la promoción, expedición y comercialización del libro francés concedidas al CELF por las autoridades francesas. También preguntó a la Comisión si estas ayudas habían sido objeto de una notificación conforme a lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3).

11 Mediante escrito de 7 de agosto de 1992, la Comisión confirmó a la demandante la existencia de determinadas ayudas a favor del CELF no notificadas, incluida la ayuda controvertida.

12 El 18 de mayo de 1993, la Comisión adoptó una decisión de autorización de dichas ayudas con el título «Ayudas a los exportadores de libros franceses» [Decisión NN 127/92 (DO C 174, p. 6)].

13 Mediante sentencia de 18 de septiembre de 1995, SIDE/Comisión (T-49/93, Rec. p. II-2501), el Tribunal de Primera Instancia anuló la citada Decisión en la medida en que se refería a la ayuda controvertida. El Tribunal de Primera Instancia estimó que la Comisión no había respetado la obligación de incoar el procedimiento contradictorio del artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2).

14 El 30 de julio de 1996, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado.

15 El 10 de junio de 1998, la Comisión adoptó una nueva decisión por la que se declaraba la ayuda controvertida compatible con el mercado común [Decisión 1999/133/CE, relativa a la ayuda estatal en favor de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (DO 1999, L 44, p. 37)].

16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de septiembre de 1998, la demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia la anulación de dicha Decisión.

17 La Decisión 1999/133 fue también objeto de un recurso de anulación interpuesto por la República Francesa, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de septiembre de 1998. La República Francesa impugnó esta Decisión debido a que la Comisión no aplicó el artículo 90, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 2).

18 Puesto que ambos recursos cuestionaban la validez del mismo acto, mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 1999, el Tribunal de Primera Instancia suspendió el procedimiento, con arreglo al artículo 47, párrafo

---

tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia (actualmente artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia), hasta que el Tribunal de Justicia dictase sentencia.

19 El Tribunal de Justicia desestimó el recurso de la República Francesa mediante sentencia de 22 de junio de 2000, Francia/Comisión (C-332/98, Rec. p. I-4833). El procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia continuó su curso.

20 Las autoridades francesas suprimieron la ayuda controvertida en 2002.

21 Mediante sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de febrero de 2002, SIDE/Comisión (T-155/98, Rec. p. II-1179), la Decisión 1999/133 fue anulada. El Tribunal de Primera Instancia estimó que la Comisión había incurrido en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la definición del mercado de referencia.

22 El 20 de abril de 2004, la Comisión adoptó la Decisión 2005/262/CE, relativa a la ayuda otorgada por Francia en beneficio de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (DO 2005, L 85, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

23 En la Decisión impugnada, la Comisión llegó a la conclusión de que la ayuda controvertida constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (considerando 127). Seguidamente, examinó si era de aplicación alguna de las excepciones a la prohibición general de las ayudas de Estado prevista por dicho artículo. La Comisión excluyó expresamente la aplicación al caso en cuestión de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 2, así como las previstas en el apartado 3 del mismo artículo, letras a), b) y c) (considerando 132). Por último, consideró que la ayuda controvertida tenía un objetivo cultura en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), a tenor del cual podrán considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común.

24 En consecuencia, la Comisión se limitó a comprobar la compatibilidad de la ayuda controvertida, en el mercado de la comisión de exportación, en relación con el artículo 87 CE, apartado 3, letra d) (considerando 186). A este respecto, apreció en primer lugar la pertinencia del criterio de los pequeños pedidos como elemento de referencia para justificar la concesión de la ayuda controvertida (considerandos 187 a 197). En segundo lugar, comprobó la realidad de la justificación de la ayuda controvertida, es decir, la existencia de costes excesivos vinculados directamente a la tramitación de los pequeños pedidos. Así, la Comisión evaluó los costes soportados por el CELF por la tramitación de los pequeños pedidos correspondientes al año 1994 sobre la base de los datos contables facilitados por la República Francesa (considerandos 203 a 206). Estimó que los datos correspondientes a dicho año constituían una referencia pertinente para apreciar los costes de la tramitación de los pequeños pedidos, debido a que los documentos y las explicaciones transmitidos por la República Francesa para otros ejercicios ponían de manifiesto que la estructura de los pequeños pedidos se mantenía estable de un año a otro (considerando 208). Por último, la Comisión estimó que la ayuda controvertida no podía compensar en exceso los costes generados por la tramitación de los pequeños pedidos.

25 Por las razones mencionadas, la Comisión declaró en el artículo 1 de la Decisión impugnada lo siguiente:

«La ayuda concedida [al CELF] para la tramitación de pequeños pedidos de libros en lengua francesa, aplicada por Francia entre 1980 y 2001, constituye una ayuda según lo dispuesto en el

apartado 1 del artículo 87 [CE]. Dado que Francia no notificó esta ayuda a la Comisión antes de aplicarla, ésta se concedió ilegalmente. La ayuda es sin embargo compatible con el mercado común en virtud de la letra d) del apartado 3 del artículo 87 [CE].»

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

26 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de agosto de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.

27 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de diciembre de 2004, la República Francesa solicitó que se admitiera su intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión, solicitud que fue admitida mediante auto del Presidente de la Sala Tercera del Tribunal de Primera Instancia de 20 de enero de 2005.

28 El 22 de marzo de 2007, el Tribunal de Primera Instancia instó a la Comisión a que respondiera por escrito a determinadas preguntas y presentara determinados documentos. La Comisión se atuvo a esta solicitud dentro del plazo señalado.

29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral.

30 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 23 de mayo de 2007.

31 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule el artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada.
- Con carácter subsidiario, anule el artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión declara la ayuda controvertida compatible antes de 1999 o, alternativamente, antes de 1997 o de 1994.
- Con carácter subsidiario de segundo grado, anule el artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada, en la medida en que declara la ayuda controvertida compatible antes del 1 de noviembre de 1993.
- Condene en costas a la Comisión.

32 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

33 La parte coadyuvante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

## Fundamentos de Derecho

34 La demandante invoca tres motivos en apoyo de su recurso, el tercero de los cuales se divide en dos partes. El primer motivo se basa en la falta de base legal para declarar la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado común antes del 1 de noviembre de 1993. El segundo motivo se basa en la falta de coherencia de la Decisión impugnada con el artículo 88 CE, apartado 3. El tercer motivo se basa en la violación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d). La primera parte del tercer motivo se basa en la naturaleza discriminatoria de la ayuda controvertida, mientras que la segunda parte se fundamenta en errores manifiestos de apreciación.

35 Procede examinar en primer lugar el primer motivo y, a continuación, la segunda parte del tercer motivo.

*Sobre el primer motivo, basado en la falta de base legal antes del 1 de noviembre de 1993*

### Alegaciones de las partes

36 La demandante alega que, al declarar, en el artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada, la ayuda controvertida compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra d), la Comisión se apoyó en una base jurídica errónea. La demandante estima, en efecto, que, dado que esta disposición fue introducida por el Tratado UE, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, la ayuda controvertida sólo podía haberse declarado compatible con el mercado común a partir de esa fecha.

37 La demandante sostiene que el principio de irretroactividad prohíbe aplicar un acto comunitario antes de la fecha de su entrada en vigor. Este principio, afirma, sólo tiene muy raras excepciones, en particular cuando se establecen expresamente disposiciones transitorias o cuando ello se desprende claramente de la finalidad o el sistema del acto en cuestión. Ahora bien, la demandante alega que el Tratado UE no establece ninguna disposición transitoria y que nada indica que los firmantes del Tratado pretendieran dar al artículo 87 CE, apartado 3, letra d), un alcance retroactivo.

38 La demandante se remite a la Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002 sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales (DO 2002, C 119, p. 22), que, según aduce, confirma que la compatibilidad con el mercado común de las ayudas concedidas ilegalmente debe, por norma general, apreciarse «con arreglo a los criterios sustantivos establecidos en los textos legales vigentes en el momento de su concesión».

39 La demandante estima que, si las ayudas no notificadas fueran evaluadas en relación con las disposiciones vigentes en la fecha de la Decisión de la Comisión, y no en la fecha de su concesión, se estaría primando la ilegalidad, al hacer que una ayuda se beneficiara retroactivamente de una decisión de compatibilidad que no habría podido obtener si el Estado miembro en cuestión hubiera respetado el artículo 88 CE y notificado la ayuda a la Comisión antes de otorgarla.

40 Además, la demandante afirma que la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra d), no puede considerarse amparada por la letra c) del mismo apartado. Recuerda que, en la Decisión impugnada, la Comisión excluyó la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en el presente asunto. Asimismo, la demandante alega que tal interpretación supondría privar de todo alcance a la excepción del apartado 3, letra d), introducida por el Tratado UE.

41 En su contestación, la Comisión afirma que una situación jurídica se rige por la legislación vigente en el momento en que dicha situación adquiere un carácter definitivo. En su opinión, en el presente caso, es preciso referirse al momento en que se adoptó la decisión que resolvía sobre la compatibilidad.

42 La Comisión indica que de los principios generales del Derecho se desprende que, por regla general, las nuevas leyes, incluidas las disposiciones de los Tratados, se aplican a los efectos futuros de las situaciones nacidas bajo la antigua regulación.

43 En cualquier caso, a su juicio, procede una aplicación inmediata del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), habida cuenta de la finalidad y el sistema de esta disposición. La Comisión alega que una decisión sobre la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común no constituye una operación meramente formal que necesite de una base jurídica precisa. A su entender, la Comisión ha de apreciar la contribución concreta de la ayuda de que se trate a un objetivo de interés general, por un lado, y sus efectos negativos sobre la competencia, por otro. Dentro de este análisis, únicamente debe apreciar si, en el momento de su examen, el interés comunitario requiere que la ayuda sea o no restituida, puesto que, desde un punto de vista económico, una ayuda ilegal no agota sus efectos en la fecha de su concesión, sino que continúa produciéndolos mientras el operador siga actuando en el mercado.

44 La Comisión precisa que, si no aplicara inmediatamente el nuevo criterio de compatibilidad, su decisión contravendría un objetivo reconocido en lo sucesivo en el Tratado. Pues bien, considera que no cabe exigir la recuperación de una ayuda por la única razón de que se haya concedido demasiado pronto.

45 La Comisión alega que su posición ha sido corroborada por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 18 de noviembre de 2004, Ferriere Nord/Comisión (T-176/01, Rec. p. II-3931).

46 La Comisión considera que la aplicación de una norma nueva al análisis de una ayuda no notificada no constituye necesariamente una «prima a la ilegalidad». En efecto, esta aplicación inmediata podría operar en perjuicio del Estado miembro, en caso de endurecimiento de los criterios de compatibilidad.

47 Finalmente, la Comisión aduce que no existe ningún motivo imperativo de seguridad jurídica que justifique limitar, en el presente caso, el alcance en el tiempo del artículo 87 CE, apartado 3, letra d).

48 Con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que la excepción relativa al objetivo cultural, que figura desde 1993 en el artículo 87 CE, apartado 3, letra d), estaba recogida anteriormente en la letra c) de este mismo apartado y únicamente se identificó mejor mediante el añadido del apartado 3, letra d).

49 La República Francesa suscribe las alegaciones de la Comisión.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

50 Resulta del artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada que la ayuda controvertida fue declarada compatible con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra d). Esta última disposición constituye una excepción a la prohibición general de las ayudas de Estado prevista en el artículo 87 CE, apartado 1, introducida por el Tratado UE, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de noviembre de 1993.

51 La demandante alega en esencia que esta base jurídica no podía utilizarse para declarar la ayuda compatible con el mercado común en lo que atañe al período comprendido entre 1980 y el 31 de octubre de 1993.

52 A este respecto, es preciso señalar que, en general, el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida de la aplicación temporal de un acto comunitario se fije en una fecha anterior a la de su publicación salvo si, excepcionalmente, el objetivo perseguido lo exige y se respeta debidamente la confianza legítima de los interesados (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 1979, Racke, 98/78, Rec. p. 69, apartado 20).

53 Así, si bien se considera que, en general, las normas de procedimiento se aplican a todos los litigios pendientes en el momento de su entrada en vigor, no ocurre lo mismo con las normas materiales (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1981, Meridionale industria salumi, 212/80 a 217/80, Rec. p. 2735, apartado 9).

54 En efecto, con el fin de garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, las normas comunitarias de Derecho sustantivo deben interpretarse en el sentido de que sólo contemplan situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema, se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto (véase la 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 119, y la jurisprudencia citada). Esta conclusión debe acogerse independientemente de los efectos positivos o negativos que dichas normas puedan tener para el interesado (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1985, Gesamthochschule Duisburg, 234/83, Rec. p. 327, apartado 20, y de 7 de febrero de 2002, Kauer, C-28/00, Rec. p. I-1343, apartado 20).

55 En cambio, la legislación comunitaria se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Licata/CES, 270/84, Rec. p. 2305, apartado 31, y de 29 de enero de 2002, Pokrzepowicz-Meyer, C-162/00, Rec. p. I-1049, apartado 50).

56 Una vez recordadas estas premisas, es preciso señalar que el Tratado UE no establece disposiciones transitorias en cuanto a la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d). Por otra parte, ningún elemento de esta disposición permite concluir que tenga por objeto regular situaciones anteriores a la fecha de su entrada en vigor. Además, la Comisión no indicó, en la Decisión impugnada, que la aplicación retroactiva del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), fuera necesaria habida cuenta de la finalidad o del sistema de dicha disposición, ni que ello fuera preciso para el funcionamiento del sistema de control ejercido por la Comisión respecto a las ayudas concedidas por los Estados miembros. Tampoco ha formulado alegaciones en este sentido en el marco de su defensa.

57 Por tanto, procede únicamente examinar si el carácter incompatible o incompatible de las ayudas controvertidas era definitivo en el momento de adoptar la Decisión impugnada.

58 Pues bien, toda ayuda no notificada y ya concedida es necesariamente incompatible con el mercado común si puede falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones durante el período a lo largo del cual se haya concedido y si no está amparada por ninguna excepción a la prohibición general de las ayudas de Estado prevista en el artículo 87 CE, apartado 1. En cualquier caso, una vez producidos sus efectos, el carácter compatible o incompatible de la ayuda en cuestión se hace definitivo. Así ocurre particularmente en el presente

caso, puesto que la ayuda controvertida fue aprobada y concedida por la República Francesa y utilizada por el CELF con la finalidad de compensar los costes excesivos vinculados a la tramitación anual de los pequeños pedidos.

59 Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el análisis de la compatibilidad de una ayuda concedida y no notificada con el mercado común, como la del presente asunto en particular, no exige únicamente apreciar si, en el momento de la adopción de la decisión correspondiente, el interés comunitario requiere que la ayuda sea o no restituida. En efecto, la Comisión debe también comprobar si, durante el período a lo largo del cual se ha concedido la ayuda en cuestión, ésta ha podido falsear la competencia.

60 Ciertamente, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para admitir ayudas como excepción a la prohibición general del artículo 87 CE, apartado 1. En efecto, en estos casos, la apreciación de la compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común de una ayuda de Estado plantea problemas que implican la consideración y apreciación de hechos y circunstancias económicas complejas y que pueden variar rápidamente (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 15). No obstante, esta facultad de apreciación no puede utilizarse sin tener en cuenta el hecho de que es durante el período en el que la ayuda en cuestión se ha concedido ilegalmente cuando ésta ha podido falsear la competencia de manera contraria al interés comunitario, tal como lo determinaba el marco normativo vigente.

61 De ello se desprende que la Comisión cometió un error de Derecho al aplicar el artículo 87 CE, apartado 3, letra d), al período anterior al 1 de noviembre de 1993, en vez de aplicar las normas materiales que estaban en vigor durante el período de que se trata.

62 Esta conclusión es tanto más procedente cuanto que, a tenor de reiterada jurisprudencia, las excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común, enunciado en el artículo 87 CE, apartado 1, deben interpretarse en sentido estricto (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 2001, Moccia Irme y otros/Comisión, C-280/99 P a C-282/99 P, Rec. p. I-4717, apartado 40, y del Tribunal de Primera Instancia de 25 de septiembre de 1977, UK Steel Association/Comisión, T-150/95, Rec. p. II-1433, apartado 114). Esta interpretación estricta exige, asimismo, limitar la aplicación de una excepción en materia de ayudas de Estado al período posterior a su entrada en vigor, al menos si las ayudas de que se trata ya se han abonado.

63 En este mismo sentido, en el caso de ayudas a las que se aplicaba el Tratado CECA y que habían sido abonadas sin haber sido notificadas previamente, el Tribunal de Justicia declaró que aplicar las normas del Código vigente en la fecha en la que la Comisión adopta una decisión relativa a la compatibilidad de ayudas que se han abonado bajo la vigencia de un Código anterior sí da lugar a la aplicación retroactiva de una normativa comunitaria (sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, antes citada, apartado 118). El Tribunal de Justicia consideró que ninguna disposición del Código vigente en la fecha de adopción de la decisión de la Comisión establecía que pudiera aplicarse retroactivamente. Además, el Tribunal de Justicia estimó que, del sistema y de los objetivos de los sucesivos Códigos de ayudas se desprendía que cada uno de éstos había sido adoptado en función de las necesidades de cada período. Por tanto, la aplicación de las normas adoptadas en determinado período, en función de la situación de éste, a ayudas abonadas en un período anterior no se correspondía con el sistema y los objetivos de este tipo de normativa (sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, antes citada, apartado 120).

64 En cambio, la situación en el presente asunto no es comparable a la que dio lugar a la sentencia Ferriere Nord/Comisión, antes citada. En efecto, dicha sentencia se refería a una ayuda que no había sido ejecutada antes de la decisión de la Comisión sobre su compatibilidad. Por tanto, no podía suponer una amenaza para la competencia en el período anterior a la adopción de dicha decisión. Por el contrario, una ayuda que ya ha sido abonada antes de que la Comisión adopte una decisión sobre su compatibilidad con el mercado común puede amenazar e incluso falsear la competencia en el período anterior a la adopción de esta decisión.

65 La conclusión según la cual la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), debe excluirse en el presente asunto no queda desvirtuada por ninguna de las alegaciones adicionales de la Comisión.

66 En lo que atañe a la alegación según la cual ningún motivo imperioso de seguridad jurídica justifica limitar en el presente caso el alcance en el tiempo de la referida disposición, es preciso recordar que el Derecho comunitario debe garantizar la observancia de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en virtud de los cuales la legislación comunitaria debe ser clara y previsible para los justiciables (véase, en este sentido, la sentencia Meridionale industria salumi, antes citada, apartado 10). Pues bien, la legislación comunitaria en materia de ayudas de Estado no sería clara ni previsible para los justiciables si una ayuda que no podía considerarse compatible entre 1980 y 1993, a falta de una excepción a la prohibición general de las ayudas de Estado prevista en el artículo 87 CE, apartado 1, válida para ese período, pudiera considerarse compatible posteriormente, si se introdujera dicha excepción. En consecuencia, procede desestimar la alegación de la Comisión a este respecto.

67 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión según la cual la aplicación de una nueva norma al análisis de una ayuda no notificada supone primar la ilegalidad, es preciso señalar que considerar que una ayuda no notificada pueda declararse compatible con el mercado común en virtud de una excepción que no estaba en vigor en el momento de abonarse dicha ayuda equivaldría a situar en ventaja al Estado miembro que la ha concedido frente a posibles Estados miembros que hubiesen querido otorgar una ayuda similar y que hubieran renunciado a ello a falta de una excepción que lo permitiese. Asimismo, el Estado miembro en cuestión estaría en ventaja respecto a cualquier otro Estado miembro que, con la intención de conceder una ayuda para el mismo período, la hubiese notificado antes de la entrada en vigor de la excepción de que se trata y, en consecuencia, hubiera obtenido de la Comisión una decisión que declarara la incompatibilidad de la ayuda con el mercado común. Esto constituiría un incentivo para que los Estados miembros no notifiquen las ayudas que consideran incompatibles con el mercado común, a falta de una excepción aplicable a ellas, con la esperanza de que posteriormente pueda aprobarse tal excepción. Por consiguiente, no cabe acoger la alegación de la Comisión.

68 Finalmente, es preciso desestimar la alegación subsidiaria de la Comisión según la cual las ayudas abonadas antes del 1 de noviembre de 1993 estaban amparadas en cualquier caso por la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

69 En efecto, sin que sea necesario examinar si la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), podía constituir, antes de la entrada en vigor del Tratado CE, una base jurídica suficiente para admitir la compatibilidad con el mercado común de una ayuda de Estado destinada a promover la cultura y la conservación del patrimonio, basta con señalar que, una vez que la Comisión ha elegido la base jurídica que ha considerado más apropiada para el caso, es decir, el artículo 87 CE, apartado 3, letra d), procede examinar únicamente en función de esta disposición la conformidad de la Decisión impugnada con el Derecho comunitario. Además, puesto que la propia Comisión indicó en la Decisión impugnada (considerando 186) que se limitaba a verificar la compatibilidad de la ayuda en el mercado de la comisión de exportación con respecto

únicamente al artículo 87 CE, apartado 3, letra d), no puede invocar la aplicación de una disposición diferente ante el Tribunal de Primera Instancia.

70 De lo anterior se desprende que la Comisión incurrió en un error de Derecho al considerar que la ayuda controvertida era compatible con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), en lo que atañe a la parte de la ayuda abonada al CELF antes de la fecha de entrada en vigor del Tratado UE. Por tanto, procede anular el artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere al período anterior al 1 de noviembre de 1993.

*Sobre la segunda parte del tercer motivo, basada en la existencia de errores manifiestos de apreciación*

Alegaciones de las partes

71 La demandante sostiene que la ayuda controvertida carece de toda relación con los pequeños pedidos y se trata únicamente de una ayuda al funcionamiento otorgada al CELF sin limitación de duración.

72 Según la demandante, los pequeños pedidos no se definían en el momento de conceder la ayuda controvertida. Tal definición, por la que se precisaba que los pequeños pedidos eran los de un valor inferior a 500 FRF, se introdujo únicamente en el marco del asunto T-49/93. En vez de fijarse como resultado de un análisis económico, el umbral de 500 FRF se estableció de manera empírica.

73 En cuanto a la pertinencia de la referida definición, la demandante alega que el año 1994 se eligió a propósito como año de referencia para justificar que el umbral de rentabilidad fuera de 500 FRF.

74 En cualquier caso, la demandante subraya que un análisis de la contabilidad analítica de un único año, incluso confirmada con otros tres años, no basta para declarar compatible una ayuda abonada durante más de veinte años. Señala que la Comisión no justificó la elección de ningún año como referencia en un período tan amplio, ni explicó por qué el método utilizado en 1994 no se aplicó respecto a los demás años. En su opinión, puesto que no se aplicó ningún método constante para el cálculo, la ayuda controvertida debe considerarse una subvención de funcionamiento, concedida con independencia de los costes excesivos generados por la tramitación de los pequeños pedidos.

75 En lo que atañe al año 1994, la demandante sostiene que la contabilidad analítica del CELF se elaboró para mostrar artificialmente que la ayuda abonada se había utilizado únicamente a efectos de la tramitación de los pequeños pedidos. A su juicio, los costes relativos a los pequeños pedidos se incrementaron gracias a diversos artificios contables, a saber: los «coeficientes multiplicadores injustificados», la «ausencia de consideración de las modalidades concretas de ejecución de los pedidos» y los «criterios de reparto diferentes».

76 En primer lugar, la demandante señala que los gastos del CELF vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos se evaluaron aplicando coeficientes multiplicadores, variables de una actividad a otra, debido a que la tramitación de los pequeños pedidos era más costosa que la de los demás pedidos. Ahora bien, según la demandante, la existencia y el valor de los coeficientes aplicados no se basan en ninguna justificación objetiva. En consecuencia, un 9,12 % como

---

mínimo de los costes relacionados con las demás actividades del CELF se imputaron artificialmente a los pequeños pedidos.

77 En segundo lugar, la demandante considera que, aunque la aplicación de un coeficiente multiplicador estuviera justificada, tal aplicación debería limitarse a los pedidos no teletransmitidos. La teletransmisión, afirma, reduce considerablemente los costes de tramitación y recepción de los pedidos y elimina en la mayoría de los casos la necesidad de mensajería, puesto que la mayor parte de los proveedores entregan ellos mismos los pedidos teletransmitidos.

78 Pues bien, a pesar de que más de las dos terceras partes de los pequeños pedidos del CELF se tramitaban mediante teletransmisión en 1994, la Comisión no hizo ninguna distinción, en la Decisión impugnada, entre los pedidos teletransmitidos y los enviados en soporte de papel. Por consiguiente, los gastos relativos a los pequeños pedidos se incrementaron en 40.421 FRF (6.162,14 euros), en lo que atañe a los gastos de mensajería; en 143.703 FRF (21.907,38 euros), respecto a los gastos de recepción; en 235.567 FRF (35.911,96 euros), en cuanto a los gastos vinculados a la actividad comercial.

79 Además, la demandante señala que el número de pedidos teletransmitidos y el de pedidos en papel fueron invertidos por las autoridades francesas y comunicados así a la Comisión. Contrariamente a la apreciación de la Comisión, según la cual el impacto de esta inversión era reducido, la demandante estima que las consecuencias fueron considerables.

80 En tercer lugar, la demandante critica la elección de los «criterios de reparto» considerados en la Decisión impugnada, es decir, los criterios en función de los cuales se atribuyen los gastos a la tramitación de los pequeños pedidos y a las demás actividades. Afirma que los gastos de contabilidad y los de material de oficina se calcularon sobre la base del número de facturas emitidas (47 %) y no sobre el de libros entregados (5 %). Sin embargo, los demás gastos de personal administrativo relativos a los pequeños pedidos se calcularon tomando como referencia el número de libros suministrados. Ahora bien, el servicio de contabilidad no se limita a emitir facturas.

81 La demandante llega a la conclusión, a partir de cuanto precede, de que los costes vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos son considerablemente inferiores a los que el CELF presentó. A su juicio, en total, los gastos acumulados relativos a los pequeños pedidos se incrementaron, como mínimo, en 1.384.222 FRF (211.023,28 euros) para el año de referencia 1994.

82 Por último, la demandante sostiene que cualquier consideración relativa a una supuesta misión de interés general del CELF es inadmisibles. Por un lado, afirma, la calificación de ayuda no es objeto del presente recurso. Por otro lado, ni el artículo 86 CE, apartado 2, ni la jurisprudencia Altmark (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Rec. p. I-7747), que hacen referencia al concepto de misión de interés general, pueden aplicarse en el presente caso.

83 La Comisión recuerda que la Decisión impugnada se basa en apreciaciones complejas de orden económico. En estas circunstancias, el control jurisdiccional ha de limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos considerados para efectuar la elección cuestionada, la falta de error manifiesto en la apreciación de tales hechos, así como la falta de desviación de poder. La Decisión impugnada no es el resultado de una demostración matemática, sino de un examen global a efectos de saber si las

ayudas concedidas no han sido desproporcionadas y si no han supuesto una distorsión de la competencia.

84 En cuanto a los supuestos errores manifiestos de apreciación, la Comisión hace referencia a la amplia facultad de apreciación de que dispone para apreciar la compatibilidad de una ayuda en relación con el artículo 87 CE, apartado 3. A su entender, el Tribunal de Primera Instancia estimó, en la sentencia 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), respecto a la evaluación efectuada por la Comisión de un plan de reestructuración de una empresa en dificultades, que «sólo en el caso de que la Comisión incurriera en un error especialmente manifiesto y grave en la apreciación de dicho plan el Tribunal de Primera Instancia podría censurar la autorización de una ayuda de Estado destinada a financiar esa reestructuración». Por tanto, el juez comunitario no debe sustituir la apreciación de la Comisión, en particular en el plano económico, por la suya propia.

85 Sobre la base de estas consideraciones, la Comisión estima que la carga de la prueba impuesta a la demandante es particularmente intensa. Ésta debe vencer la presunción de legalidad de que goza la Decisión impugnada invocando elementos que puedan poner en duda las apreciaciones contenidas en la Decisión impugnada.

86 A este respecto, la Comisión indica, por un lado, que el objetivo cultural de la ayuda controvertida no fue cuestionado por la demandante, y, por otro lado, que las ayudas controvertidas no compensan en exceso los costes inherentes a la actividad de que se trata, aun cuando el expediente remitido por las autoridades francesas no esté exento de insuficiencias y no garantice la atribución exacta de todos los importes.

87 La Comisión considera, en efecto, que si las autoridades francesas le hubieran notificado previamente un expediente completo que garantizara de manera absoluta que los importes abonados compensaban estrictamente los costes excesivos vinculados a las misiones de servicio público asumidas por el CELF, habría podido llegar a la conclusión, remitiéndose a la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, antes citada, de que no existía una ayuda de Estado.

88 La Comisión alega que los elementos presentados por la demandante para impugnar la existencia de un vínculo suficiente entre la ayuda abonada y los pequeños pedidos son de carácter muy general. En su opinión, estos elementos pretenden negar la evidencia, es decir, que la tramitación de los pequeños pedidos es más costosa que la de los pedidos importantes. A este respecto, la Comisión hace referencia al documento titulado «*CELF – rentabilidad del CELF*», que detalla las causas de los costes excesivos vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos, que representan cerca de la mitad de los pedidos del CELF.

89 En primer lugar, por lo que respecta a los supuestos artificios contables, la Comisión afirma que la utilización de los coeficientes multiplicadores está justificada, ya que los gastos de tramitación por libro son, según las autoridades francesas, superiores en una media del 50 % para los pequeños pedidos frente a los demás pedidos. A su entender, la utilización de los coeficientes multiplicadores se explicó en detalle en un escrito del Gobierno francés de 5 de marzo de 1998.

90 En segundo lugar, en cuanto a la consideración de la teletransmisión, la Comisión recuerda que la Decisión impugnada se basó en la información transmitida por las autoridades francesas en 1998 y rectificada en 2003. El coste rectificado de un pedido pequeño era de 27,20 euros por libro

---

en vez de 27,44 euros por libro. A efectos comparativos, los gastos asociados a los pedidos ordinarios ascendían a 18,44 euros por libro.

91 La Comisión alega que cada pedido pequeño, sea o no teletransmitido, implica gastos adicionales. Por ejemplo, cuando los libros se almacenan, un pedido pequeño ocupa el mismo espacio que un pedido más importante, circunstancia que la demandante no cuestionó.

92 Además, el número medio de obras por línea de pedido es casi dos veces inferior en el caso de los pequeños pedidos, lo cual aumenta los costes otro tanto.

93 En tercer lugar, por lo que respecta a los criterios de reparto, la Comisión considera que el número de facturas es un criterio más adecuado para calcular los costes de contabilidad relativos a los pequeños pedidos que el número de libros. En cambio, el número de libros es más apropiado, a su juicio, para los demás servicios. La Comisión señala, por lo demás, que la alegación de la demandante en cuanto a los artificios contables del CELF se basa en esencia (cerca de dos tercios de los costes rectificadas) en esta crítica infundada de los criterios de reparto.

94 La República Francesa aduce que el CELF se benefició de la ayuda controvertida debido a su misión de interés general consistente en despachar los pedidos no rentables realizados por librerías extranjeras.

95 La República Francesa estima que los supuestos errores señalados por la demandante no cuestionan la exactitud material de los hechos apreciados por la Comisión en la Decisión impugnada. A su entender, no es razonable sostener que el coste de la tramitación de los pequeños pedidos no es ampliamente superior al de los demás pedidos. La República Francesa indica, por último, que no existe necesariamente una relación entre los pequeños pedidos y las editoriales pequeñas.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

96 Es preciso recordar que, en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación cuyo ejercicio implica evaluaciones complejas de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. El control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud material de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec. p. I-3679, apartado 83). En particular, no corresponde al juez comunitario sustituir la apreciación económica del autor de la decisión por la suya propia (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 34).

97 Para demostrar que la Comisión cometió un error manifiesto en la apreciación de los hechos que justifique la anulación de la Decisión impugnada, los elementos de prueba aportados por la demandante deben ser suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones de los hechos tenidos en cuenta en la Decisión de que se trata (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 59, y de 1 de julio de 2004, Salzgitter/Comisión, T-308/00, Rec. p. II-1933, apartado 138).

98 Ahora bien, en el ejercicio de su facultad de apreciación, corresponde a la Comisión conciliar los objetivos de libre competencia y los de la excepción, respetando el principio de

proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia AIUFFASS y AKT/Comisión, antes citada, apartado 54). Así, no se puede permitir a los Estados miembros efectuar pagos que hagan mejorar la situación de la empresa beneficiaria de la ayuda si no son necesarios para lograr los objetivos previstos por el artículo 87 CE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 17).

99 En particular las ayudas al funcionamiento, a saber, las ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales, no están comprendidas, en principio, en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 3. En efecto, estas ayudas, en principio, falsean las condiciones de competencia en los sectores en los que se conceden sin que por otra parte sean capaces, por su propia naturaleza, de alcanzar uno de los objetivos fijados por las mencionadas disposiciones que establecen excepciones (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, antes citada, apartado 50; de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión, C-86/89, Rec. p. I-3891, apartado 18, y de 15 de mayo de 1997, Siemens/Comisión, C-278/95 P, Rec. p. I-2507, apartado 37; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 48).

100 Es preciso examinar a la luz de estos principios si la demandante ha conseguido demostrar que la Decisión impugnada adolece de un error manifiesto de apreciación en lo que atañe al examen de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado común.

101 En el presente caso, la ayuda controvertida tenía por objeto la difusión de la lengua y la literatura francesas mediante un mecanismo de compensación de los excesos de costes de la tramitación de los pequeños pedidos (considerandos 44 y 45 de la Decisión impugnada).

102 Así, la Comisión declaró la ayuda controvertida compatible con el mercado común tras haber ponderado los objetivos de promoción de la cultura francesa, por un lado, y los de salvaguarda de la libre competencia, por otro. En particular, tuvo en cuenta, a este respecto, que las ayudas concedidas por Francia no compensaron en exceso los costes inherentes a la tramitación de los pequeños pedidos.

103 Por consiguiente, es preciso examinar si, como sostiene la demandante, la Comisión sobrevaloró los referidos costes, de modo que el importe de las ayudas abonadas fue manifiestamente superior al coste inherente a la tramitación de los pequeños pedidos y, por tanto, a la consecución del único objetivo cultural amparado por la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), que la Comisión indicó en la Decisión impugnada.

104 A este respecto, la demandante formula, en esencia, dos alegaciones principales. Por un lado, estima que la Comisión incurrió en error al calcular los costes directamente vinculados a los pequeños pedidos durante todo el período de concesión de las ayudas controvertidas sobre la base de una extrapolación de los datos relativos únicamente al año 1994. Por otro lado, la demandante alega que el cálculo de los costes correspondientes al año 1994 es, en cualquier caso, erróneo.

105 Si la segunda alegación de la demandante fuera fundada, no sería necesario examinar la primera. En efecto, la exactitud de las conclusiones a las que llegó la Comisión para la totalidad del período controvertido, a partir de una extrapolación de los datos relativos al año 1994, está supeditada a la exactitud de las conclusiones relativas a este último año. Por tanto, es preciso

---

comprobar si la Decisión impugnada adolece de un error manifiesto de apreciación en lo que atañe al análisis de las ayudas recibidas por el CELF en 1994.

106 A este respecto, la demandante afirma, en esencia, que los costes directamente vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos fueron arbitrariamente sobrevalorados por la Comisión por medio de tres mecanismos, a saber, coeficientes multiplicadores injustificados, la consideración errónea de las modalidades concretas de ejecución de los pedidos y los criterios de reparto incorrectos. La demandante estima que, por ello, una parte importante de los costes relativos a otras actividades del CELF fue atribuida a la tramitación de los pequeños pedidos. La demandante concluye que la ayuda controvertida sirvió, en realidad, para financiar el funcionamiento general del CELF.

107 Debe señalarse que la Comisión calculó los costes directamente vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos a partir de las explicaciones que le facilitó la República Francesa en el procedimiento de investigación de la ayuda controvertida. Sobre la base de estas explicaciones, estimó, en el considerando 206 de la Decisión impugnada, que el coste de la tramitación de los pequeños pedidos en 1994 ascendió a 4.446.706 FRF (677.895,96 euros), mientras que el volumen de negocio relativo a esta actividad fue de 2.419.006 FRF (368.775,09 euros). En consecuencia, dado que el importe total de las ayudas controvertidas abonadas al CELF en 1994 fue de 2.000.000 de FRF (304.898,03 euros), la Comisión concluyó que el resultado de explotación de la actividad de los pequeños pedidos presentó un déficit de 27.700 FRF durante el citado año y que, por consiguiente, las ayudas recibidas no podían compensar en exceso los costes generados por esta actividad (considerandos 206 y 207 de la Decisión impugnada).

108 La Comisión ofreció explicaciones adicionales sobre la manera en la que calculó los costes directamente vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos en el anexo IV de la Decisión impugnada. En primer lugar, este anexo se compone de un cuadro que contiene las diferentes categorías de gastos relativos a la actividad de comisiones de exportación del CELF –como el coste de adquisición de los libros, los gastos de personal, los gastos generales, etc.– así como los costes que, dentro de cada una de esas categorías, debía soportar el CELF, según la Comisión, por la tramitación de los pequeños pedidos. En segundo lugar, el anexo de que se trata contiene comentarios y explicaciones sobre la manera en la que algunos de estos costes se atribuyeron a la tramitación de los pequeños pedidos y no a las demás actividades del CELF.

109 Del anexo de que se trata se desprende que la Comisión no tuvo en cuenta los costes efectivos de la tramitación de los pequeños pedidos. Por el contrario, la Comisión efectuó una estimación de estos costes a partir de los costes totales soportados por el CELF para cada categoría. Para ello, la Comisión atribuyó una parte de los costes totales a la tramitación de los pequeños pedidos en función de un criterio de reparto predeterminado y, como indica la demandante, no necesariamente idéntico para cada categoría. Así, por ejemplo, para calcular el coste de adquisición de los libros correspondiente a los pequeños pedidos, la Comisión dividió el coste total de los libros adquiridos por el CELF entre el número de estos últimos. A continuación, multiplicó esta cifra, correspondiente al coste medio por libro, por el número de libros que fueron objeto de pequeños pedidos.

110 Es preciso subrayar que la Comisión procedió de otro modo al calcular el volumen de negocio del CELF correspondiente a la actividad de los pequeños pedidos. En este caso, no se limitó a calcular el volumen de negocio por libro y a multiplicarlo por el número de libros atribuidos a la actividad en cuestión, sino que tuvo en cuenta el volumen de negocio real.

111 Debe señalarse que, si la Comisión hubiera calculado el volumen de negocio correspondiente a la actividad de los pequeños pedidos según el método empleado por ella para calcular el coste de adquisición de los libros correspondientes a esta actividad, el volumen de negocio resultante habría sido muy superior al calculado en la Decisión impugnada, lo que habría repercutido en la calificación de excedentaria o no de la ayuda controvertida en relación con el objetivo cultural amparado por la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), que la Comisión indicó en la Decisión impugnada. En efecto, de esta última se desprende, en particular de los cuadros 3 a), 3 b) y 3 c) y del cuadro 4, que el precio medio real de los libros vendidos en el marco de la actividad de los pequeños pedidos es muy inferior al precio medio real de los libros vendidos por el CELF.

112 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia estima que procede continuar el análisis de la Decisión impugnada al margen de la consideración precedente.

113 Del anexo IV de la Decisión impugnada se desprende igualmente que, para determinadas categorías de costes, la Comisión multiplicó por un determinado coeficiente la cifra calculada según el método descrito en el apartado 110, para establecer el coste definitivo atribuido a los pequeños pedidos. Así, los costes agrupados bajo las rúbricas «Recepción (de las obras), mano de obra directa» y «Servicio comercial, mano de obra directa» se calcularon a partir del coste medio por libro para cada una de estas rúbricas. Este coste medio por libro se multiplicó por el número de libros que habían sido objeto de pequeños pedidos. Posteriormente, esta cifra se multiplicó además por tres para calcular el coste definitivo vinculado a la tramitación de los pequeños pedidos para la rúbrica en cuestión.

114 Según la Comisión, la aplicación del factor multiplicador «tres» está justificada por las dificultades adicionales que implica la tramitación de los pequeños pedidos frente a las demás actividades del CELF.

115 En efecto, la Comisión estimó que estos costes debían incrementarse en el caso de los pequeños pedidos, en la medida en que, cualquiera que sea el importe de un pedido, el operador que lo tramita debe necesariamente repetir, para cada pedido, un determinado número de operaciones materiales. La Comisión opina que los coeficientes multiplicadores permiten tomar en consideración los costes adicionales inherentes a los pequeños pedidos.

116 En particular, respecto a la rúbrica «Recepción (de las obras), mano de obra directa», la Comisión justificó en el anexo IV de la Decisión impugnada la aplicación de un coeficiente multiplicador «tres» por el hecho de que la recepción de las obras procedentes de los grandes editores o distribuidores se automatiza gracias al código EAN, que permite el reconocimiento de la obra mediante lectura óptica. Subrayó que, por el contrario, es frecuente que las obras publicadas por los pequeños editores no tengan código de barras, lo que implica un reconocimiento manual. Por otra parte, adujo que los grandes editores suministraban a los clientes parisinos mediante una participación en los gastos de transporte fijados por el sector de 0,75 FRF/kg (0,11 euros/kg), mientras que el precio pagado a los mensajeros era de 6,5 FRF/kg (0,99 euros/kg) para los paquetes de obras procedentes de pequeños distribuidores. Pues bien, esta última indicación no puede sino afectar a la categoría de gastos de transporte de las compras y de mensajería para la que, como se verá posteriormente (apartado 128), no debió haberse aplicado ningún factor multiplicador, al menos en parte, según se desprende del escrito de las autoridades francesas a la Comisión de 11 de marzo de 2003.

117 Por lo que respecta a los gastos incluidos en la rúbrica «Servicio comercial, mano de obra directa», la Comisión justificó la aplicación de un factor multiplicador «tres» en el anexo IV de la

Decisión impugnada por la tramitación más complicada que requieren los pequeños pedidos en cuanto a la administración de las ventas. La Comisión explicó esta elección subrayando que, por ejemplo, en caso de existir dificultades relacionadas con la codificación de los pedidos, es necesario realizar trabajos suplementarios. Asimismo, la Comisión indicó que la introducción del pedido va acompañada de investigaciones previas: ISBN, catálogo de editores, bancos de datos diversos, comprobación de la disponibilidad (o no) de la obra, validación de la adecuación pedido/editor. Explicó a este respecto que, en caso de existir dificultades vinculadas a la calidad de la orden de pedido, se generan costes suplementarios. Añadió que estas dificultades suelen aparecer cuando se trata de pequeños pedidos, dado que las grandes librerías, cuyo volumen de negocio realizado con el CELF es elevado, utilizan generalmente herramientas potentes que les permiten racionalizar la gestión y, en particular, transmitir pedidos con indicaciones claras de definición. En cambio, según la Comisión, las pequeñas librerías no siempre utilizan los medios modernos del comercio internacional y sus pedidos son a veces difíciles de descifrar e incompletos, lo que implica costes adicionales de tramitación.

118 En lo que atañe a la categoría de gastos generales, incluyendo en particular los gastos de teléfono, télex, gastos de cobro, etc., el anexo IV de la Decisión impugnada no permite determinar si los costes atribuidos a los pequeños pedidos se calcularon sobre la base del coste medio por libro vendido, como en el caso de los gastos de personal, sobre la base del volumen de negocio realizado en el marco de los pequeños pedidos, como en el caso de determinados gastos fijos indirectos aislados, o bien sobre la base del coste medio por factura emitida, como en el caso de los gastos generales que incluyen los costes de material de oficina. Pues bien, de dicho anexo se desprende claramente que el resultado de esta operación, cualesquiera que fueran las modalidades de ésta, se multiplicó por un coeficiente 2,5.

119 La Comisión justificó la aplicación del mencionado coeficiente, en el anexo IV de la Decisión impugnada, por el hecho de que los gastos de teléfono varían en función de múltiples factores, en especial las «comunicaciones con los clientes» y la «investigación de editores». Añadió que estos gastos se refieren a varias operaciones, incluidas la recepción de la orden de pedido de los libreros, la codificación del pedido, la introducción del pedido y la contabilidad que tiene por misión registrar el conjunto de flujos relativos a las operaciones descritas.

120 Por tanto, procede comprobar si, como alega la demandante, suponiendo que los criterios de reparto entre los pequeños pedidos y el resto de las actividades del CELF para las diferentes categorías de gastos soportados por éste sean correctos, la elección de los referidos coeficientes multiplicadores es arbitraria y si, en cualquier caso, la Comisión debía abstenerse de aplicar estos coeficientes multiplicadores a los pedidos teletransmitidos.

121 A tenor de las explicaciones facilitadas por la Comisión y la demandante en sus escritos y en la vista, un pedido teletransmitido es el recibido por un medio electrónico, lo que facilita su tramitación posterior frente a un pedido en papel, que debe ser procesado por un empleado para su adaptación a un sistema administrativo, en la actualidad informatizado.

122 La importancia de la teletransmisión de los pedidos se destacó durante el procedimiento de investigación de la ayuda controvertida. Así, en un anexo al escrito de la República Francesa a la Comisión de 5 de marzo de 1998, titulado «Justificación del carácter proporcionado de la subvención», las autoridades francesas alegaron que la falta de teletransmisión constituía un coste añadido innegable en la tramitación de un pedido. Por tanto, las autoridades francesas adujeron que una de las circunstancias que acreditaban que la tramitación de los pequeños pedidos implica un coste mayor frente a los demás pedidos era que, a menudo, se dirigen a pequeños editores con los que no son posibles los procedimientos automáticos mediante

teletransmisión. Las autoridades francesas indicaron, finalmente, que la teletransmisión permitía un reconocimiento de cada obra mediante lectura óptica.

123 Asimismo, como se ha indicado (véanse los apartados 114 a 119 *supra*), en el anexo IV de la Decisión impugnada y, en particular, en los apartados 2, 4 y 9 de los comentarios y explicaciones, la Comisión justificó, en varias ocasiones, la utilización de los coeficientes multiplicadores basándose en la circunstancia de que, a menudo, los pequeños pedidos requieren una tramitación manual, dado que la recepción de las obras no está automatizada o exige investigaciones previas relacionadas con los defectos de codificación. Igualmente, para justificar la utilización de un coeficiente para los gastos generales –teléfono, télex y gastos de cobro–, la Comisión invocó el hecho de que eran necesarias operaciones adicionales para codificarlos.

124 Pues bien, es manifiestamente incoherente sostener que la falta de teletransmisión es una fuente de costes adicionales y, al mismo tiempo, aplicar un coeficiente multiplicador idéntico a los pedidos teletransmitidos y a los no teletransmitidos.

125 De hecho, sólo sería aceptable aplicar un factor multiplicador a los gastos generados por la tramitación de los pequeños pedidos, habida cuenta de la falta de teletransmisión, si la teletransmisión estuviera claramente menos extendida entre los pequeños pedidos que entre los demás pedidos. Tal supuesto se desprende del anexo al escrito de la República Francesa a la Comisión de 5 de marzo de 1998, titulado «Justificación del carácter proporcionado de la subvención». En efecto, las autoridades francesas informaron a la Comisión de que solamente un tercio de los pequeños pedidos eran teletransmitidos, mientras que la teletransmisión de los demás pedidos del CELF ascendía al 58 %. Estas cifras sirvieron de base para el análisis del coste de la tramitación de los pequeños pedidos efectuado por la Comisión.

126 Ahora bien, como admitió la Comisión en la Decisión impugnada (considerando 212), las autoridades francesas, en su referido escrito de 5 de marzo de 1998, habían invertido los porcentajes de los pedidos teletransmitidos y los de los pedidos no teletransmitidos. Las cifras reales para los pequeños pedidos eran de dos tercios de pedidos teletransmitidos y un tercio de pedidos no teletransmitidos. Es preciso concluir, por tanto, que, en 1994, la teletransmisión estaba claramente más extendida en la actividad de la tramitación de los pequeños pedidos que en las demás actividades del CELF, como admitieron las autoridades francesas y comunicaron a la Comisión mediante escrito de 11 de marzo de 2003.

127 No obstante, la Comisión estimó, en la Decisión impugnada (considerando 212), que el error de las autoridades francesas, reproducido en sus propios cálculos, no había tenido consecuencias que pudiesen cuestionar la proporcionalidad de la ayuda controvertida, puesto que la incidencia financiera de la inversión de los pedidos teletransmitidos y los no teletransmitidos representaba la módica suma de 0,24 euros por libro. Esta conclusión recoge las explicaciones proporcionadas por las autoridades francesas en el anexo 1 al escrito de la Comisión de 11 de marzo de 2003. A tenor de estas explicaciones, sólo una categoría de gastos, la de mensajería, estaba afectada por esta inversión, en la medida en que se había aplicado –indebidamente– un coeficiente multiplicador a los costes atribuidos a los pequeños pedidos.

128 Ahora bien, como alegó la demandante en la vista, la postura de la Comisión, consistente, por un lado, en reproducir por su cuenta los cálculos facilitados por las autoridades francesas en su escrito de 5 de marzo de 1998 –cálculos que, en esencia, partían de la premisa de que la escasa proporción de teletransmisiones de los pequeños pedidos era responsable, en gran medida, de los excesivos costes de tramitación de éstos–, y, por otro lado, en admitir y suscribir la postura de las autoridades francesas enunciada en el escrito de 11 de marzo de 2003, según la

cual el hecho de que dos tercios, en vez de un tercio, de los pequeños pedidos fueran teletransmitidos tenía un efecto insignificante en el carácter proporcional de la ayuda controvertida, es manifiestamente incoherente.

129 La postura de la Comisión es también manifiestamente errónea. En efecto, según se desprende claramente del anexo IV de la Decisión impugnada, tanto la supuestamente reducida proporción de teletransmisión de los pequeños pedidos como las dificultades de tramitación de éstos, en principio ampliamente resueltas gracias a la teletransmisión, fueron utilizadas como elementos de justificación para la aplicación de los diversos coeficientes multiplicadores. Por tanto, la alegación según la cual la inversión de los porcentajes relativos a la teletransmisión de los pequeños pedidos tuvo alguna incidencia únicamente en lo que atañe a los gastos de mensajería no se corresponde con los hechos.

130 Es preciso concluir que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al aplicar, a su estimación inicial de los costes vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos, coeficientes multiplicadores cuya justificación se basa en dificultades técnicas adicionales de tramitación que podrían resolverse gracias a la teletransmisión. Ello es así manifiestamente en el caso de los gastos de recepción de las obras, de mano de obra directa del servicio comercial, de teléfono, de télex y de cobro. Habida cuenta del tenor de las respuestas de la Comisión a las cuestiones escritas del Tribunal de Primera Instancia, otro tanto ocurre también en lo que atañe a los gastos de mensajería.

131 Para evaluar el impacto que este error tuvo en la apreciación del carácter no excedentario de la ayuda controvertida efectuada por la Comisión en la Decisión impugnada, el Tribunal de Primera Instancia pidió a ésta que le remitiera un cálculo de los costes vinculados a los pequeños pedidos sin coeficientes multiplicadores.

132 La Comisión no respondió a esta petición indicando una cifra exacta. No obstante, de su respuesta se desprende manifiestamente que, sin dichos coeficientes, los costes vinculados a la tramitación de los pequeños pedidos se habrían reducido en más de 635.000 FRF (96.805,13 euros), aunque no se tuvieran en cuenta las categorías de costes distintas de aquellas a las que se aplicó un coeficiente «tres».

133 Por tanto, sin la aplicación de los coeficientes multiplicadores, la Comisión no habría podido acreditar, sobre la base de las cifras empleadas por ella en el anexo IV de la Decisión impugnada, que la ayuda recibida por el CELF no compensaba en exceso los costes generados por la tramitación de los pequeños pedidos. En efecto, sin la aplicación de los coeficientes multiplicadores, el resultado de explotación de esta actividad habría sido positivo por más de 600.000 FRF.

134 En cualquier caso, procede señalar que, aun cuando la Comisión pudiera aplicar un coeficiente multiplicador a las categorías de costes citados en el apartado 130 *supra*, habría cometido un error manifiesto de apreciación al aplicar también dichos coeficientes multiplicadores a los pedidos teletransmitidos, dado que éstos no se enfrentan manifiestamente a las dificultades invocadas como justificación principal de dichos coeficientes multiplicadores.

135 En consecuencia, es preciso constatar que, en cualquier caso, las dos terceras partes del incremento de los costes resultante de la aplicación de los coeficientes multiplicadores proceden de una apreciación manifiestamente errónea.

136 En consecuencia, es fundada la afirmación de la demandante de que la Comisión sobrevaloró los costes inherentes a la tramitación de los pequeños pedidos realmente soportados por el CELF y que la ayuda controvertida supuestamente había de compensar estricta y proporcionalmente.

137 En virtud de las anteriores consideraciones, procede estimar la segunda parte del tercer motivo, basada en un error manifiesto de apreciación en el examen de la compatibilidad de la ayuda controvertida.

138 Por tanto, y sin que sea necesario examinar las demás alegaciones y motivos de la demandante, procede anular el artículo 1, última frase, de la Decisión impugnada.

### **Costas**

139 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. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.

140 La república Francesa soportará sus propias costas, con arreglo al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) Anular el artículo 1, última frase, de la Decisión de la Comisión de 20 de abril de 2004, relativa a la ayuda otorgada por Francia en beneficio de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF).**
- 2) La Comisión cargará con sus propias costas, así como con las de la Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE).**
- 3) La República Francesa soportará sus propias costas.**

Jaeger

Tiili

Tchipev

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de abril de 2008.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

M. Jaeger

---

\* Lengua de procedimiento: francés.

