

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera  
ampliada)

de 18 de septiembre de 1995 \*

En el asunto T-49/93,

**Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)**, sociedad francesa, con domicilio social en Bagneux (Francia), representada por M<sup>es</sup> Jean-Marie Meffre, Claire Adenis-Lamarre y Nicole Coutrelis, Abogados de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M<sup>e</sup> Marc Loesch, 11, rue Goethe,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. Michel Nolin y Ben Smulders, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

\* Lengua de procedimiento: francés.

República Francesa, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se anule la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993 por la que se declaran compatibles con el mercado común determinadas ayudas (NN 127/92) concedidas por el Gobierno francés a los exportadores de libros en lengua francesa (DO C 174, p. 6),

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

integrado por el Sr. J.L. Cruz Vilaça, Presidente; los Sres. D.P.M. Barrington, A. Saggio y A. Kalogeropoulos y la Sra. V. Tiili, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de abril de 1995;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Hechos que dieron origen al recurso

- 1 La demandante en el presente asunto, la Société internationale de diffusion et d'édition (en lo sucesivo, «SIDE»), es una sociedad comisionista con domicilio social en Francia. Sus actividades consisten especialmente en la exportación de libros franceses hacia otros Estados miembros de la Unión Europea y hacia países terceros. Según la demandante, la exportación de libros en lengua francesa representa aproximadamente el 50 % del volumen de sus negocios y el 96,75 % de sus exportaciones de libros tienen por destino zonas no francófonas.
- 2 CELF (Coopérative d'exportation du livre français, que gira con el nombre comercial «Centre d'exportation du livre français») es una sociedad anónima cooperativa cuyo objeto, 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 de 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». Según las autoridades francesas, CELF se creó en 1980 a instancias del Ministerio de la Cultura y del Syndicat national de l'édition «para cumplir una función destinada, a la vez, a satisfacer la demanda del consumidor circunstancial, donde quiera que se halle y, con ello, a promover la difusión de la lengua francesa». Los ochenta y cinco socios de CELF son, en su mayor parte, editores establecidos en Francia, si bien la cooperativa está abierta a la participación de cualquier operador vinculado con el sector editorial o con la difusión de libros en lengua francesa, independientemente de su lugar de establecimiento.
- 3 CELF, al igual que SIDE, tiene una actividad comercial de difusión de libros dirigida, principalmente, a países y zonas no francófonos, habida cuenta de que en las zonas francófonas, en particular, Bélgica, Canadá y Suiza, dicha actividad se ejerce a través de las redes de distribución establecidas por las editoriales.

- 4 Mediante el presente recurso, SIDE solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule la Decisión de la Comisión por la que se declaran compatibles con el mercado común determinadas ayudas concedidas por el Ministerio de la Cultura francés para la exportación de libros franceses, aplicándoles la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE; estas ayudas benefician exclusivamente a CELF o son distribuidas por ésta.

*Objetivos y características de las subvenciones controvertidas*

- 5 Las subvenciones que son objeto de la Decisión impugnada están constituidas, por una parte, por la ayuda concedida exclusivamente a CELF para mantener una actividad de servicio público que consiste en el despacho de pedidos de pequeña cuantía efectuados por libreros extranjeros y, por otra, por tres regímenes de ayudas gestionadas por CELF por cuenta del Estado, a saber, las ayudas para la expedición por vía aérea o por la saca de correo aéreo con destino a los Departamentos y Territorios de Ultramar o a países extranjeros lejanos (4,2 millones de FF por año, de los cuales, 2 millones de FF para los Departamentos de Ultramar), el programa «Page à page» que permite ofrecer libros en lengua francesa a mitad de precio a los lectores de Europa central y oriental (5,2 millones de FF en tres años, desde 1990 hasta 1993) y el programa «Plus», destinado a proporcionar a mitad de precio los manuales universitarios de primer ciclo a los estudiantes de las Universidades del Africa subsahariana (4 millones de FF por año).
- 6 En lo que respecta a estos tres últimos regímenes de ayudas, sólo el programa «Plus», desarrollado conjuntamente con el Ministerio de la Cooperación, sigue siendo gestionado por CELF. El programa «Page à page» se llevó a cabo únicamente durante tres años, desde 1990 hasta 1993. La ayuda para la expedición de libros por vía aérea fue gestionada por CELF hasta 1993 y, actualmente, dicha gestión está encomendada a otra entidad.
- 7 La subvención de explotación concedida a CELF está destinada a compensar el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña cuantía efectuados por libreros establecidos en el extranjero. Permite a CELF satisfacer los pedidos cuya

importancia no se considera rentable por los editores o por sus distribuidores asociados, habida cuenta del aumento de los gastos de expedición y del valor total del pedido de que se trate. Por ello, la concesión de dicha subvención contribuye a la difusión de la lengua francesa y a la irradiación de la literatura en esta lengua.

8 Según las explicaciones proporcionadas por el Gobierno francés ante el Tribunal de Primera Instancia, a fin de lograr los objetivos perseguidos a través de la subvención concedida a CELF, se habían considerado otras soluciones posibles, como la concesión directa de ayudas a las numerosas librerías interesadas o a los editores y distribuidores que se comprometiesen a satisfacer estos pedidos de pequeña cuantía, pero resultaban demasiado onerosas y podrían plantear problemas de control. Según las autoridades francesas, la solución escogida se presentaba, a la vez, como la más racional en el plano económico, la más segura para utilizar los fondos públicos y la que alteraba en menor medida los circuitos de distribución. Esta solución consiste en otorgar una subvención específica del Ministerio de la Cultura para la gestión del sistema entre los comisionistas exportadores compensando, de este modo, el exceso de coste producido por el despacho de los pedidos de pequeña cuantía de los librereros.

9 Entre los diferentes operadores económicos que intervienen en la difusión de libros, los comisionistas, que no tratan con minoristas o con instituciones, sino con el usuario final, permiten satisfacer los pedidos considerados poco interesantes por las editoriales o por sus distribuidores como para efectuarlos directamente. El comisionista agrupa los pedidos, individualmente poco importantes, procedentes de distintos clientes, y los dirige a la editorial o al distribuidor que, de este modo, sólo tiene que suministrarlos en un único lugar de entrega. Para sus clientes librereros o para las instituciones, cuyos pedidos consistan en libros de diferentes editoriales, el comisionista prepara los respectivos paquetes y así evita que sus clientes deban efectuar múltiples pedidos a numerosos operadores económicos. Debido a los gastos fijos producidos por cada pedido, la intervención del comisionista es beneficiosa tanto para el distribuidor como para el cliente, lo que la hace, pues, económicamente interesante.

10 Siempre según el Gobierno francés, el mecanismo de apoyo funciona del siguiente modo. Los librereros que tienen necesidad, en pequeñas cantidades, de libros

publicados por diferentes editoriales, formulan sus pedidos a CELF que, en consecuencia, desempeña la función de un comisionista exportador. La subvención está destinada específicamente a que se puedan satisfacer los pedidos de un importe inferior a 500 FF, excluidos los gastos de expedición, que está considerado que se encuentran por debajo del umbral de rentabilidad. Dichas operaciones representaron el 27 % de los pedidos en 1992, o sea más de 9.000, si bien sólo producen el 3 % de la totalidad del volumen de negocios de CELF. Una cuarta parte del importe de la subvención concedida el año precedente se paga a principios de año, el saldo se abona en otoño, tras el examen efectuado por los poderes públicos sobre las actividades previstas por CELF y sobre el movimiento de la primera parte del ejercicio. En los tres meses que siguen a la finalización del ejercicio, debe presentarse al Ministerio de la Cultura y de la Francofonía una rendición de cuentas de la subvención junto con una relación de los justificantes.

- 11 En un principio, el Gobierno francés indicó a la Comisión y al Tribunal de Primera Instancia que la subvención de explotación concedida a CELF había alcanzado 2,4 millones de FF en 1991, 2,7 millones de FF en 1992 y 2,5 millones de FF en 1993. Durante la vista, completó dicha afirmación explicando que la subvención efectivamente utilizada en 1992 sólo se elevó a 1,7 millones de FF, pese a que el Estado había adelantado 2,7 millones de FF a CELF con ese carácter, a principios de año. Según parece, CELF no restituye el saldo no utilizado, sino que lo compensa con los importes que han de concedérsele en los años siguientes.

### *La denuncia y el procedimiento ante la Comisión*

- 12 Mediante escrito de 20 de marzo de 1992, el Abogado de la parte demandante llamó la atención de los Servicios de la Comisión acerca de las ayudas a la promoción, expedición y comercialización de libros franceses concedidas a CELF por el Ministerio de la Cultura francés. En dicho escrito, preguntó a la Comisión si las ayudas de que se trata habían sido objeto de una notificación conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE.

- 13 Mediante escrito de 2 de abril de 1992, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que le informaran sobre las medidas de que disfrutaba CELF. Tras haber recordado las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, la Comisión emplazó a las autoridades francesas para que dentro de quince días hábiles le proporcionasen la respuesta adecuada, bajo apercibimiento de la incoación del procedimiento previsto en el apartado 2 del mismo artículo. Según dicho escrito, si bien un libro «es un producto excepcional (desde el punto de vista) de la competencia, la Comisión no puede excluir *a priori* que dichas ayudas puedan falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado».
- 14 El 7 de abril de 1992, la Comisión respondió al Abogado de SIDE que, según parecía, las ayudas de que se trata no habían sido notificadas. Además le informó que, si bien un libro «es un producto excepcional (desde el punto de vista) de la competencia, la Comisión había solicitado a las autoridades francesas que le proporcionara las informaciones necesarias para una apreciación de la compatibilidad de dichas ayudas con el mercado común» y se comprometió a comunicarle el resultado de sus investigaciones.
- 15 Mediante escrito de 29 de junio de 1992, las autoridades francesas proporcionaron a la Comisión las informaciones relativas a los estatutos de CELF, a las circunstancias que rodeaban su constitución y a sus actividades, así como a los objetivos y las modalidades de las subvenciones que el Estado francés le había concedido o confiado.
- 16 El 7 de agosto de 1992, los Servicios de la Comisión confirmaron por escrito al Abogado de la parte demandante la inexistencia de notificación previa de las ayudas de que se trata. En el mismo escrito, le comunicaron lo esencial de las informaciones obtenidas de las autoridades francesas y le indicaron que, a primera vista, «las ayudas de que se trata no parecen alterar las condiciones de los intercambios en la Comunidad de forma contraria al interés común». Sin embargo, antes de proponer a la Comisión la adopción de una decisión formal a este respecto, instaron a la parte demandante a comunicarle cualquier información complementaria que considerara útil, en particular, en lo relativo al efecto de las ayudas en los intercambios intracomunitarios, a la posición competidora de SIDE y a la posibilidad de que ella se beneficiara de las subvenciones distribuidas a través de CELF.

17 Mediante escrito de 7 de septiembre de 1992, el Abogado de SIDE respondió a las preguntas formuladas por los Servicios de la Comisión, llamándoles la atención sobre el hecho de que la ayuda «para la difusión de la lengua y de la literatura francesas» concedida a CELF, afectaba directamente a los intercambios intracomunitarios, puesto que la cuarta parte del volumen de negocios de dicha cooperativa procedía de exportaciones con destino a Italia y a España. Por otra parte, en su escrito, el Abogado de la demandante subrayó que su cliente, al igual que los otros dos comisionistas exportadores —Hexalivre y Amateur du livre international—, competía con CELF en los pedidos de pequeña cuantía procedentes de libreros extranjeros. De ello dedujo que SIDE no estaba en condiciones de afrontar la competencia de CELF en determinados mercados (en particular, el español y el italiano) y que esta situación ocasionaba la reducción de la oferta de libros de origen francés y el mantenimiento de precios elevados para los libros de otro origen comunitario. Estos precios elevados derivan de la necesidad impuesta a los competidores de CELF de aceptar esfuerzos económicos importantes para mantenerse en el mercado del libro francés. Además, el Abogado de la demandante indicó que su cliente no podía disfrutar de una ayuda equivalente a la concedida a CELF y adjuntó a su escrito las copias de la correspondencia relativa a esta cuestión mantenida entre SIDE y el Ministerio de la Cultura.

18 Mediante escrito de 23 de febrero de 1993, los Servicios de la Comisión solicitaron a las autoridades francesas que respondieran a tres preguntas complementarias para que pudiesen verificar la compatibilidad de las medidas controvertidas con el mercado común. Deseaban que se les precisara si CELF era accesible a todos los editores establecidos en Francia, si los editores de obras en lengua francesa establecidos en otro Estado miembro también podían participar en CELF y disfrutar igualmente de las mencionadas subvenciones, y si las medidas de compensación por el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña cuantía se limitaban a los libros de un determinado valor cultural o, por el contrario, se aplicaban a cualquier categoría de libros.

19 Las autoridades francesas comunicaron sus respuestas a las mencionadas preguntas mediante fax de 19 de abril de 1993. Explicaron que CELF es una cooperativa abierta a todos los editores del área de lengua francesa, cualquiera que sea su lugar de residencia, de modo que los editores establecidos en otros Estados miembros pueden disfrutar igualmente de sus intervenciones. En lo que respecta a las ayudas destinadas a compensar el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña



cuantía, las autoridades francesas indicaron que se atribuyen únicamente en función del exceso de coste sufrido, sin que se evalúe el valor cultural de los libros o de otras publicaciones que disfrutaran de dichas ayudas.

- 20 El 18 de mayo de 1993, la Comisión adoptó una Decisión de autorización de las ayudas de que se trata, cuyo anuncio fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 25 de junio de 1993 con el título «Ayudas a los exportadores de libros franceses» y con el número «NN 127/92» (DO C 174, p. 6).
- 21 Mediante escrito de 27 de mayo de 1993, la Comisión informó al Abogado de SIDE que había adoptado una decisión relativa a la compatibilidad con el mercado común de las ayudas a las exportaciones de libros concedidas por las autoridades francesas a través de CELF. Como anexo, los Servicios de la Comisión reprodujeron el texto del escrito dirigido al Gobierno francés a este respecto.
- 22 Mediante escrito de 10 de junio de 1993, la Comisión informó al Gobierno francés que, dada «la situación particular de la competencia en el sector del libro y la finalidad cultural de los regímenes de ayudas de que se trata, la Comisión decidió aplicarles la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado». No obstante, la Comisión lamentó que el Gobierno francés no hubiese cumplido con la obligación de notificar previamente dichas ayudas, de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

## Procedimiento

- 23 En estas circunstancias, mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de agosto de 1993, SIDE solicitó, con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, que se anulase la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993, relativa a las ayudas de Estado controvertidas (NN 127/92).

- 24 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 10 de enero de 1994, la República Francesa solicitó al Tribunal de Primera Instancia que se admitiera su intervención en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. Mediante auto de 7 de febrero de 1994, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención solicitada.
- 25 La fase escrita siguió su curso reglamentario y el 8 de marzo de 1994, la Comisión presentó el escrito de dúplica ante la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia. Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 15 de abril de 1994, el Gobierno de la República Francesa formalizó su intervención. El 24 de junio de 1994, tras la presentación de las observaciones de la demandante sobre el escrito de formalización de la intervención, finalizó la fase escrita.
- 26 Mediante decisión del Tribunal de Primera Instancia de 2 de junio de 1994, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera ampliada, a la que, en consecuencia, se le asignó el asunto. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia formuló determinadas preguntas a las partes y las instó a aportar determinados documentos.
- 27 En la vista celebrada el 25 de abril de 1995, se oyeron los informes orales de los representantes de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

### Pretensiones de las partes

- 28 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993 por la que se autoriza la ayuda NN 127/92.

— Condene en costas a la Comisión.

29 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso o, al menos, lo declare infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

30 La parte coadyuvante solicita al Tribunal de Primera Instancia que desestime el recurso interpuesto por SIDE.

### **Sobre la admisibilidad del recurso**

31 La Institución demandada, sin plantear, sin embargo, una excepción formal de inadmisibilidad, se interroga sobre el hecho de si debe admitirse el recurso de la demandante en lo que se refiere a las ayudas de las que CELF no es la beneficiaria exclusiva y que no inciden directamente en el comercio intracomunitario, a saber, las ayudas para la saca de correo aéreo, las referidas a Europa Central y Oriental y las relativas a las ventas de manuales universitarios en el África subsahariana. En efecto, la Comisión, aunque admite que la demandante tiene derecho a estimar que su situación está afectada por la concesión de dichas ayudas y que, en este carácter, puede considerarse directa e individualmente afectada, no obstante, en su respuesta a la solicitud de informaciones complementarias que se le envió el 7 de agosto de 1992, alega que la demandante se limitó a criticar la subvención anual concedida a CELF para compensar el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña cuantía, reconociendo que las otras ayudas mencionadas parecen referirse exclusivamente a los intercambios extracomunitarios.

- 32 SIDE se estima directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada porque fue ella quien presentó la denuncia que dio lugar a que la Comisión examinara las ayudas de que se trata y porque ejerce la actividad de exportación de libros franceses y, por ello, está afectada por la autorización de ayudas que han sido calificadas por la Comisión de «ayudas a los exportadores de libros franceses». Por lo tanto, en su opinión, reúne los requisitos de admisibilidad definidos por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión (169/84, Rec. p. 391).
- 33 En su escrito de réplica, la demandante recuerda, además, que su denuncia se refería a todas las ayudas de que disfruta CELF y que, en ese momento, no podía determinarlas con precisión, aunque sufría sus consecuencias, en particular, debido a las distorsiones de la competencia introducidas en el mercado de la exportación. El hecho de que su respuesta de 7 de septiembre de 1992 sólo se refiriera al efecto directo de las ayudas en el comercio intracomunitario, se justificaba por la propia formulación de las preguntas de la Comisión en su solicitud de informaciones complementarias.

### *Apreciación del Tribunal*

- 34 Con carácter preliminar, procede señalar que el motivo invocado por la Comisión relativo a la inadmisibilidad parcial del recurso, tiene un alcance limitado y no cuestiona el hecho de que la demandante esté directa e individualmente afectada por la Decisión controvertida en el sentido del artículo 173 del Tratado. En efecto, la Institución demandada no discute los argumentos de SIDE destinados a determinar que reúne los requisitos de admisibilidad señalados por el Tribunal de Justicia en la citada sentencia Cofaz y otros/Comisión, que son aplicables cuando una empresa se propone impugnar una decisión de la Comisión adoptada en el marco de los artículos 92 y 93 del Tratado. La cuestión planteada por este motivo es la de si puede admitirse el recurso de la demandante para impugnar la totalidad de la Decisión controvertida, puesto que, en la fase del procedimiento administrativo previo, sólo sostuvo que los tres regímenes de ayudas gestionados por CELF podían afectar a su posición competidora o al comercio intracomunitario.

- 35 A este respecto, cabe recordar que la denuncia, dirigida por el Abogado de la demandante a la Comisión el 20 de marzo de 1992, tenía en cuenta determinadas ayudas de contenido diverso, percibidas por CELF, que incluían las ayudas a la promoción, expedición y comercialización. Por consiguiente, procede llegar a la conclusión de que, como afirma la demandante, su denuncia se refería a la totalidad de las ayudas de las que disfrutaba CELF.
- 36 Hay que reconocer igualmente que parece convincente la explicación de la demandante para justificar la información insuficiente de que disponía, en el procedimiento previo al contencioso, sobre los tres regímenes de ayudas y sus efectos en las condiciones de la competencia. En efecto, los elementos proporcionados por el Gobierno francés y reproducidos en el escrito de 7 de agosto de 1992, enviado por la Comisión a la demandante, demostraron que estos tres regímenes subvencionaban exclusivamente determinadas modalidades de exportación de libros con destino a países terceros. Basándose en estos elementos, es normal considerar que la respuesta de la demandante relativa al perjuicio del comercio intracomunitario se centrara en la ayuda, de carácter más general, concedida a CELF para mantener su actividad de difusión de la lengua y de la literatura francesas.
- 37 Finalmente, procede observar que la Decisión adoptada por la Comisión, como consecuencia de las informaciones complementarias comunicadas por las autoridades francesas, no solamente abarca la ayuda concedida directamente a CELF, sino también los tres regímenes de ayudas gestionados por dicha cooperativa, y les aplica la misma excepción, es decir, la prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92.
- 38 A la vista de lo que antecede, el Tribunal de Primera Instancia estima que la Comisión carece de fundamento para sostener que no debe admitirse la impugnación por la demandante de la totalidad de las ayudas que son objeto de la Decisión. En consecuencia, debe desestimarse el motivo de la Comisión y declarar la admisibilidad del recurso de la demandante en su totalidad.

## Sobre el fondo del asunto

39 La demandante invoca tres motivos en apoyo de sus pretensiones. El primer motivo, está basado en la infracción de la obligación de motivación instituida por el artículo 190 del Tratado CE. El segundo motivo, basado en la infracción de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, se articula en dos partes: por un lado, alega que la Comisión ha cometido un error de Derecho al haber considerado erróneamente que se reunían los requisitos para aplicar la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92, debido al objetivo cultural de las ayudas controvertidas; por otro lado, que ha cometido un error manifiesto de apreciación de los hechos que se refieren a la situación de la competencia en el sector de que se trata. El tercer motivo, igualmente articulado en dos partes, está basado, por un lado, en el quebrantamiento de las normas de procedimiento, puesto que la Comisión, antes de adoptar la Decisión, debería haber incoado el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 y, por otro lado, en la infracción del apartado 3 del artículo 93 y del artículo 155 del Tratado CE, por cuanto la Comisión ha incumplido sus obligaciones al no exigir a la República Francesa que suspenda el pago y ordene la restitución de las ayudas que no habían sido notificadas en forma de medidas proyectadas.

40 El Tribunal de Primera Instancia considera que, en primer lugar, debe examinarse la primera parte del tercer motivo de la demandante, basado en la existencia de un vicio sustancial de forma del que resultaría la ilegalidad de la Decisión controvertida.

*Sobre la primera parte del tercer motivo, basada en un quebrantamiento de las normas de procedimiento*

### Alegaciones de las partes

41 En la primera parte de este motivo, la demandante alega que la Comisión ha infringido el apartado 3 del artículo 93 del Tratado en la medida en que ha declarado la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común sin

haber incoado el procedimiento establecido en el apartado 2 del mismo artículo. En efecto, la demandante estima que la situación de la competencia en el sector de la exportación de libros necesitaba un análisis complejo y que la Comisión, al no haber incoado el procedimiento mencionado, no podía pretender que su Decisión estuviera fundada en la situación particular de la competencia en el sector del libro.

- 42 En particular, la demandante considera que, frente a los elementos que había proporcionado a la Comisión y que contenían serios indicios de infracción de los artículos 85 y 86 del Tratado CE, esta última no debería haberse limitado a admitir «algunas respuestas muy superficiales del Gobierno francés». SIDE recuerda a este respecto que, en los apartados 41 a 45 de la sentencia de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión* (C-225/91, Rec. p. I-3203), el Tribunal de Justicia precisó que, cuando la Comisión adopta una decisión sobre la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, está obligada a velar por que el procedimiento previsto en los artículos 92 y 93 no conduzca a un resultado contrario a otras disposiciones del Tratado y, en particular, a garantizar que el beneficiario de la ayuda no se encuentre en una situación que pueda llevarle a infringir los artículos 85 y 86 del Tratado. De este modo, la inexistencia de un examen serio ha conducido a la Comisión a creer que autorizaba un régimen de ayuda a los exportadores de libros franceses, cuando, en realidad, se trataba de una ayuda al funcionamiento de una única empresa, CELF, que es un comisionista más, entre otros. Al conceder la subvención exclusivamente a CELF para compensar el despacho de los pedidos de pequeña cuantía, conjuntamente con la gestión de los tres regímenes de ayudas específicas, el Gobierno francés, infringiendo el artículo 85 del Tratado, fomentó una práctica colusoria entre los editores socios de dicha cooperativa, que tiene por efecto impedir a los libreros la libre elección de sus canales de abastecimiento. A este respecto, la demandante invoca la Decisión 82/123/CEE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1981, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado (IV/428 — VBBB/VBVB; DO 1982, L 54, p. 36), confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1984, VBVB y VBBB/Comisión (asuntos acumulados 43/82 y 63/82, Rec. p. 19). Según la demandante, la concesión de las ayudas controvertidas refuerza igualmente la posición dominante de CELF en el mercado de los comisionistas exportadores de libros. Estas ayudas le permiten practicar precios que, al no poder ser seguidos por los demás comisionistas exportadores, podrían conducir a la eliminación de los competidores independientes en dicho mercado y, por lo tanto, a un abuso de su posición dominante.

43 La demandante afirma, además, que la correspondencia mantenida entre la Comisión y las autoridades francesas demuestra que el primer examen no permitió disipar todas las dudas sobre la compatibilidad de la ayuda concedida a CELF con el mercado común, esta circunstancia ha sido considerada significativa por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión (84/82, Rec. p. 1451). Por otra parte, censura a la Comisión no haberle pedido que se pronunciara sobre las informaciones complementarias comunicadas por las autoridades francesas el 19 de abril de 1993, tanto más cuanto que la propia Comisión les había otorgado gran importancia. Por una parte, la demandante considera que las respuestas dadas por el Gobierno francés son inexactas y, por otra, que las preguntas formuladas por la Comisión no son pertinentes para analizar la compatibilidad de una ayuda destinada a fomentar la actividad de exportación de libros y no la de la edición. Recuerda que CELF, aunque está integrada por editores, se presenta en el mercado como exportadora y, por consiguiente, está en competencia directa con SIDE y con los demás exportadores independientes.

44 Siempre según la demandante, la incoación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado brinda a la Comisión la oportunidad de estudiar de forma más minuciosa las relaciones entre CELF y los poderes públicos (relaciones cuya opacidad critica) y, en su caso, de aplicar la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 195, p. 35; EE 08/02, p. 75). Puntualiza que diversos documentos relativos a CELF, presentados en la Secretaría del tribunal de commerce de París, revelan que, en 1980 y en 1981, las autoridades francesas participaron en una acción de salvamento económico de CELF y en un aumento de su capital social.

45 Por consiguiente, la demandante sostiene que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias Alemania/Comisión, antes citada; de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, y Matra/Comisión, antes citada) imponía a la Comisión la obligación de incoar el procedimiento contradictorio del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, para que, antes de adoptar su Decisión, todos los interesados pudiesen presentar sus observaciones y de estar plenamente informada sobre la totalidad de los datos del asunto.



- 46 Por su parte, la Comisión considera que no estaba obligada a incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, puesto que la compatibilidad de las ayudas con el mercado común no le había suscitado ninguna duda.
- 47 En lo que se refiere a las supuestas infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado, la Comisión destaca, con carácter preliminar, que dichas cuestiones no se plantearon durante el procedimiento administrativo previo de autorización de las ayudas. Por lo tanto, no debería haber lugar a admitir este motivo ya que no existe concordancia entre la denuncia y el recurso. Durante la vista, la Comisión añadió que, en su opinión, este asunto plantea una importante cuestión de principio que se refiere a cuáles son los requisitos que deben reunir las denuncias en materia de ayudas de Estado cuando son presentadas por los competidores de empresas beneficiarias de dichas ayudas. A este respecto, la Institución demandada estima que incumbe a los denunciantes proporcionarle informaciones suficientemente precisas, concretas, detalladas y apoyadas en pruebas, sobre sus alegaciones y sobre la realidad de las ayudas de las que pretenden ser víctimas, y que, ante su inexistencia, los denunciantes no pueden pretender que se inicie una investigación minuciosa, ni que la Comisión se pronuncie sobre imputaciones que no le han sido comunicadas.
- 48 En todo caso, la Comisión considera que la Decisión y la sentencia relativas al acuerdo «VBVB-VBBB», citadas por la demandante, no son pertinentes en el caso de autos. Los sistemas de venta en exclusiva y de precios impuestos, instituidos por dicho acuerdo, contenían una restricción considerable de la competencia en el mercado común, mientras que en el litigio sometido al Tribunal de Primera Instancia, la demandante no ha demostrado en qué pueden restringir la competencia de forma considerable y afectar al comercio de libros en lengua francesa las actividades de CELF. Por el contrario, la Comisión estima que la situación de este asunto se aproxima a la que dio lugar a una declaración negativa en favor de la Société anonyme de fabricants de conserves alimentaires (Safco) [Decisión 72/23/CEE de la Comisión, de 16 de diciembre de 1971, relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 85 del Tratado CEE (IV/23514 — Safco; DO 1972, L 13, p. 44)]. En dicha Decisión, la Comisión consideró que la reagrupación de pequeñas entidades productoras de un mercado local o puramente nacional incluso puede reforzar la competencia mediante una actividad nueva o acrecentada de la exportación.

49 La Comisión discute igualmente la delimitación del mercado pertinente propuesta por la demandante, así como la existencia de un abuso de posición dominante por parte de CELF. En contra de lo que sostiene SIDE, la Comisión estima que el mercado de los comisionistas exportadores no puede ser considerado como un mercado específico y distinto del de la exportación de libros franceses.

50 Además, la Comisión afirma que, el hecho de que haya formulado preguntas complementarias a las autoridades francesas no constituye un indicio de dificultades particulares, sino que responde a una práctica corriente y bien establecida.

51 Por otra parte, considera que era innecesario examinar de forma más minuciosa las relaciones entre CELF y los poderes públicos en el marco de su Decisión, ni de aplicarles la Directiva 80/723, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, citada por la demandante.

52 La Institución demandada subraya que la única alegación formulada por la demandante en el procedimiento administrativo se basa en el carácter discriminatorio de la ayuda concedida exclusivamente a CELF, en el sentido de que no se concedía de igual manera a todos los exportadores de libros en lengua francesa en base a criterios objetivos y no discriminatorios. Ahora bien, la Comisión afirma que esta discriminación no infringe otras disposiciones del Tratado CE, en particular, los artículos 48, 52, 59 y 95. Sostiene que se aseguró de que CELF estaba abierta a la participación de todos los editores de lengua francesa de la Comunidad, lo que indicaba que el sistema aplicado por las autoridades francesas no implicaba una discriminación fundada en el lugar de establecimiento de los editores que pudieran beneficiarse de sus intervenciones.

53 La Comisión estima, en conclusión, que ha cumplido sus obligaciones respecto al examen de la compatibilidad de las ayudas con el mercado común, previsto en los artículos 92 y 93 del Tratado. En primer lugar, verificó que la ayuda concedida a CELF perseguía un objetivo cultural legítimo, que por otra parte no ha sido discutido por la demandante, y que la ayuda era necesaria para lograr dicho

objetivo. Seguidamente sopesó el objetivo legítimo perseguido y los efectos de la ayuda sobre la competencia y sobre los intercambios. En el marco de este segundo análisis, llegó a la conclusión de que no existía una restricción sensible de la competencia ni del comercio intracomunitario. Por lo tanto, estimó que disponía de elementos suficientes para aplicar a esta ayuda la excepción enunciada en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

54 El Gobierno francés, parte coadyuvante, recuerda los apartados 33 y 34 de la citada sentencia *Matra/Comisión* y afirma que la Comisión no estaba obligada a incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Estima, al igual que la Comisión, que el primer examen no reveló dificultades que pudiesen justificar la incoación de tal procedimiento, y que los datos precisos solicitados a las autoridades francesas no tenían un carácter excepcional en el contexto de esta primera apreciación.

55 En todo caso, el Gobierno francés rechaza las alegaciones de la demandante que acusa a las autoridades francesas de dar su apoyo a una práctica colusoria de la que son culpables los editores agrupados en el seno de CELF. Subraya que SIDE no aportó elementos suficientes para establecer la existencia, bien de una coordinación del comportamiento en materia de competencia o de una restricción de la competencia entre estos editores, bien de una infracción del artículo 86 del Tratado por parte de CELF. El Gobierno francés rechaza igualmente el argumento que la demandante cree poder deducir de la función desempeñada por CELF en la gestión de los otros tres regímenes de ayuda. Afirma que dicha cooperativa se limita a aplicar los criterios de atribución de las subvenciones que han sido definidos por las autoridades públicas y que nunca dispuso de un margen de apreciación para conceder o denegar el beneficio de las ayudas de que se trata.

56 Por otra parte, destaca que las aportaciones de capital efectuadas a CELF por las autoridades francesas no se cuestionan en el presente asunto, que se refiere al régimen de apoyo a la exportación del libro en lengua francesa. Según el Gobierno francés, la única participación de los poderes públicos en el capital de CELF se eleva a 500 FF y no puede considerarse seriamente que pueda constituir una ayuda.

57 Como respuesta a los argumentos de la demandante relativos al carácter discriminatorio de su decisión de conceder la ayuda controvertida exclusivamente a CELF, el Gobierno francés considera que los artículos 92 y 93 del Tratado no prohíben a los Estados miembros la concesión de ayudas individuales y no les priva del ejercicio de una facultad discrecional en la aplicación de un régimen de ayudas. Además, alega que esta decisión está justificada por la preocupación de garantizar la realidad de la afectación de los fondos públicos aportados para fomentar los pedidos de libros en francés de pequeña cuantía procedentes de libreros extranjeros. El Gobierno francés afirma que no excluye la posibilidad de conceder a SIDE una ayuda similar a la recibida por CELF. No obstante, por el momento, estima que la demandante, al contrario que CELF, no le ofrece ninguna garantía de que utilizará una posible ayuda para fomentar la difusión de libros redactados en lengua francesa.

## Apreciación del Tribunal

58 Procede recordar que, cuando se sometió al Tribunal de Justicia la legalidad de decisiones que autorizan ayudas de Estado adoptadas por la Comisión al finalizar el examen preliminar previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, el Tribunal de Justicia en su sentencia Alemania/Comisión, antes citada (apartado 13), sentó el principio según el cual el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, «que proporciona a los demás Estados miembros y a los sectores afectados la garantía de que serán oídos y que permite a la Comisión informarse del conjunto de datos procedentes antes de adoptar su Decisión, reviste [...] un carácter indispensable cuando a la Comisión le resulta difícil determinar si un proyecto de ayuda es compatible con el mercado común. Procede deducir de ello que la Comisión sólo puede limitarse a la fase preliminar del apartado 3 del artículo 93 para adoptar una Decisión favorable a un proyecto de ayudas si puede llegar a la convicción, tras un primer examen, de que dicho proyecto es compatible con el Tratado. Por el contrario, si este primer examen ha llevado a la Comisión a la conclusión contraria o incluso no ha permitido superar todas las dificultades planteadas en la apreciación de la compatibilidad de dicho proyecto con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todos los informes necesarios y de iniciar, a tal fin, el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93».

- 59 En el apartado 30 de su citada sentencia *Cook/Comisión*, el Tribunal de Justicia precisó que «corresponde a la Comisión determinar, bajo el control del Tribunal de Justicia, en función de las circunstancias de hecho y de Derecho propias del asunto, si las dificultades experimentadas en el examen de la compatibilidad de la ayuda hacen necesaria la incoación de dicho procedimiento».
- 60 En consecuencia, procede examinar las apreciaciones en las que se basó la Comisión para adoptar una Decisión favorable al finalizar la fase preliminar del examen, para determinar, frente a las objeciones que se le habían planteado en razón de los presuntos efectos contrarios a la competencia de las ayudas controvertidas, si se suscitaban dificultades que justificaran la incoación del procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93. La posible existencia de dichas dificultades debe ser evaluada por el Tribunal de Primera Instancia de forma objetiva, relacionando la motivación de la Decisión con los elementos de que disponía la Comisión cuando se pronunció sobre la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común.
- 61 La Decisión impugnada aplica la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, basándose, por una parte, en el objetivo cultural de los regímenes de ayuda de que se trata y, por otra, en la situación particular de la competencia en el sector del libro. A la luz de dicha motivación, este Tribunal debe examinar, en primer lugar, si la Comisión pudo verificar que el objetivo perseguido por las autoridades francesas era efectivamente de orden cultural y, en segundo lugar, si procedió a un análisis económico del sector de que se trata que le permitiera llegar a la conclusión de que la concesión de las ayudas controvertidas no alteraba las condiciones de la competencia y de los intercambios en forma contraria al interés común.
- 62 Por lo que respecta al objetivo cultural de las ayudas controvertidas, las partes coinciden en que el objetivo perseguido por el Gobierno francés consiste en la difusión de la lengua y literatura francesas. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia comprueba igualmente que los elementos de que disponía la Comisión cuando adoptó su Decisión, incluso los contenidos en el escrito del Abogado de la demandante de 7 de septiembre de 1992, podían fundar la apreciación que ella efectuó sobre la realidad y la legitimidad de dicho objetivo. En estas circunstancias, hay que concluir que la apreciación del objetivo de las ayudas controvertidas no

planteaba a la Comisión dificultades particulares y que no le era necesario obtener otras informaciones para reconocer el carácter cultural del mismo.

- 63 En cuanto a la apreciación de los efectos de las ayudas controvertidas sobre las condiciones de la competencia y sobre el comercio intracomunitario, este Tribunal de Primera Instancia estima que hay que distinguir, por una parte, los tres regímenes de ayuda gestionados por CELF y, por otra, la subvención que se concedió exclusivamente a ésta para compensar el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña cuantía.
- 64 En efecto, de las actuaciones obrantes en autos se deduce que, por lo que respecta al examen de la compatibilidad de los tres regímenes de ayuda mencionados con el mercado común, la Comisión había obtenido de las autoridades francesas informaciones suficientes para justificar la conclusión de que su impacto en el funcionamiento de la competencia y en el comercio entre los Estados miembros era insignificante. Procede recordar que ninguno de estos tres regímenes de ayuda se refería a las exportaciones de libros con destino a los demás Estados miembros y que cualquier operador económico podía reunir los requisitos específicos establecidos por dichos regímenes para solicitar subvenciones a CELF.
- 65 En verdad, durante la fase escrita, la demandante alegó que el control ejercido por CELF sobre la distribución de dichas ayudas reforzaba su posición dominante en el mercado de que se trata, especialmente, porque los competidores de CELF estaban obligados a revelarles secretos comerciales para obtener las subvenciones y que la totalidad del sistema de concesión de estas ayudas carecía de transparencia. Sin embargo, este Tribunal señala que este argumento de la demandante está desvirtuado por numerosos elementos que obran en autos. En primer lugar, se deduce que la demandante podía encontrar, de común acuerdo con CELF, una solución que también a ella le permitiese ser beneficiaria de la ayuda de la saca de correo aéreo, sin que estuviese obligada a comunicarle datos que consideraba delicados. En segundo lugar, cabe recordar que, desde 1993, CELF ya no gestiona dos de dichos regímenes de ayuda, en particular, la ayuda para la expedición aérea de la que la demandante pretende beneficiarse. En tercer lugar, el Gobierno francés demostró que CELF no disponía de ningún margen de apreciación en la distribución de las subvenciones previstas por dichos regímenes. Finalmente, la demandante no aportó

ningún elemento para probar que la concesión de estos tres regímenes de ayuda podía afectar al comercio entre Estados miembros, ni explicó en qué concepto le es perjudicial, lo que refuerza la Decisión favorable adoptada por la Comisión a este respecto.

- 66 A la vista de todo lo que antecede, ha de llegarse a la conclusión de que la Comisión podía adoptar una Decisión favorable respecto a los regímenes de ayuda gestionados por CELF y desestimar por infundado el argumento de la demandante destinado a cuestionar la Decisión impugnada en lo que se refiere a la compatibilidad de estos tres regímenes de ayuda con el mercado común.
- 67 En cuanto a la ayuda concedida exclusivamente a CELF, procede recordar que la demandante alegó varios argumentos para sostener que la Comisión debería haber procedido a un examen minucioso de las condiciones de la competencia en el sector de que se trata antes de pronunciarse sobre la compatibilidad de esta ayuda con el mercado común. En particular, la demandante llamó la atención del Tribunal de Primera Instancia sobre el hecho de que la Comisión no estaba suficientemente informada sobre determinados datos esenciales, a saber, entre otros, las características del mercado pertinente, los importes precisos de la subvención de que se trata y la totalidad de las relaciones que vinculan a CELF y a sus socios con los poderes públicos franceses. En consecuencia, este Tribunal de Primera Instancia consideró que era conveniente formular a las partes, y en particular a la Institución demandada, preguntas escritas destinadas a verificar la realidad de los antecedentes de hecho en los que se fundaron sus apreciaciones.
- 68 Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia estima que las respuestas dadas por la Comisión a dichas preguntas no son suficientes para disipar las dudas planteadas por la demandante y, en muchos aspectos, revelan la insuficiencia de las informaciones que determinaron la Decisión impugnada. En efecto, la Comisión indicó que no disponía de las cifras relativas al porcentaje de libros en lengua francesa editados fuera de Francia y que disfrutaban de la ayuda concedida a CELF, ni de las referidas a la totalidad de la oferta editorial en lengua francesa de países francófonos distintos a Francia. Tampoco dispuso de cifras relativas a las exportaciones de libros franceses que se efectúan, por una parte, por los comisionistas exportadores y, por

otra, por las editoriales o por sus filiales de distribución. La Comisión tampoco pudo proporcionar a este Tribunal las cifras referentes a los movimientos de las exportaciones con destino, respectivamente, a los países y zonas francófonos y a los países y zonas no francófonos. En lo que atañe a la intensidad de la ayuda y al porcentaje que representan las ventas subvencionadas en relación con las exportaciones totales de libros franceses, sus respuestas se basaron únicamente en las cifras mencionadas en el escrito de intervención del Gobierno francés. En cuanto al razonamiento que la condujo a excluir que la concesión de la ayuda podría llevar a un resultado contrario a los artículos 85 y 86 del Tratado, las precisiones dadas por la Comisión también remiten en lo esencial a las afirmaciones de la parte coadyuvante, según las cuales, CELF sólo participaba en el 2,25 % del volumen de negocios global de la exportación del libro fuera de Francia.

69 El tenor literal de las respuestas de la Comisión revela las serias dificultades que presenta la apreciación de la situación de la competencia en el sector de la exportación de libros. Sin embargo, procede destacar otros elementos que permiten al Tribunal de Primera Instancia llegar a la conclusión de que la Comisión no pudo superar dichas dificultades, las cuales todavía persisten al finalizar el procedimiento ante este Tribunal.

70 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia destaca que la propia Comisión, durante la vista, reconoció que no disponía de datos precisos que le permitieran delimitar el mercado de que se trata. En este contexto, la Institución demandada sostuvo que corresponde a la demandante probar la existencia de un submercado específico para los comisionistas exportadores y alegó que la Comisión sólo está obligada a realizar una investigación minuciosa sobre las condiciones del mercado cuando se le proporcionan informaciones detalladas en la fase del procedimiento administrativo.

71 El Tribunal de Primera Instancia, sin desconocer la amplitud y la dificultad de la tarea que el Tratado impone a la Comisión en materia de examen de ayudas de Estado, estima, no obstante, que ninguno de estos dos argumentos puede ser acogido en un caso como el presente. En efecto, la alegación de la Comisión significa



que se exige a los competidores de empresas beneficiarias de una ayuda estatal que no ha sido notificada que le proporcione datos a los cuales, en la mayor parte de los casos, no tienen acceso y que sólo pueden obtener de los Estados miembros que conceden dichas ayudas a través de la propia Comisión. Además, cuando la Comisión decide continuar el examen de una denuncia sin cuestionar la existencia de un interés comunitario suficiente, y que dicha denuncia suscita serias dudas en cuanto a la compatibilidad de la ayuda con el mercado común, no parece excesivo o irrazonable considerar que está obligada a iniciar una investigación contradictoria que le permita aclarar los aspectos esenciales del problema antes de adoptar una decisión.

72 Seguidamente, procede observar que, aunque la demandante sólo planteó expresamente la cuestión de eventuales infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado en la etapa del procedimiento contencioso, no obstante la Comisión debe examinar si el beneficiario de la ayuda se encuentra en una situación que pueda llevarle a infringir dichas disposiciones del Tratado. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la citada sentencia *Matra/Comisión*, apartado 42), se deduce que dicha obligación de la Comisión «de respetar la coherencia entre los artículos 92 y 93 y otras disposiciones del Tratado incumbe particularmente a la Comisión cuando esas otras disposiciones tratan de alcanzar asimismo, como en el presente caso, el objetivo de una competencia no falseada en el mercado común». Ahora bien, en el presente asunto, la Comisión no ha podido demostrar que tuvo la ocasión de llegar a «la convicción, basada en un análisis económico de la situación no viciado por error manifiesto de apreciación, de que el beneficiario de la ayuda no se encuentra en situación de vulnerar los artículos 85 y 86 del Tratado» (véase el apartado 45 de la citada sentencia *Matra/Comisión*).

73 Por otra parte, no puede acogerse el argumento de la Comisión basado en una falta de concordancia, a este respecto, entre la denuncia presentada por la demandante y el recurso que interpuso ante este Tribunal de Primera Instancia. Procede destacar que, en el caso de autos, la Comisión no inició el procedimiento contradictorio antes de adoptar su decisión. Por consiguiente, no reconoció a la demandante el derecho a defender su punto de vista sobre todos los elementos que constaban en el expediente, especialmente, sobre las informaciones complementarias comunicadas por el Gobierno francés. En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia estima que la Comisión carece de fundamento para exigir que la demandante se atenga a una norma de concordancia estricta, como la reconocida por la jurisprudencia

en materia de recursos de funcionarios (véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 3 de marzo de 1993, Booss y Fischer/Comisión, T-58/91, Rec. p. II-147; de 30 de marzo de 1993, Vardakas/Comisión, T-4/92, Rec. p. I-357, y de 26 de octubre de 1993, Reinarz/Comisión, asuntos acumulados T-6/92 y T-52/92, Rec. p. II-1047), entre los motivos invocados en el marco del procedimiento administrativo y los expuestos en el escrito de recurso.

74 Finalmente, el Tribunal considera que la Comisión también ha demostrado la insuficiencia de los elementos de que disponía al atribuir una importancia excesiva a la cuestión de si todos los editores de lengua francesa, independientemente de su lugar de establecimiento, podían llegar a ser socios de CELF. Es oportuno observar que la ayuda concedida a CELF está destinada a subvencionar las operaciones de exportación realizadas por dicha cooperativa, y, por consiguiente, sólo puede beneficiar a los editores de forma indirecta. Por lo tanto, la única confirmación de una inexistencia de discriminación formal contra los editores no establecidos en Francia no debería haber sido suficiente para que la Comisión excluyera que la concesión de la ayuda podía restringir la competencia en el mercado de la exportación. Por un lado, se deduce de autos que todos los editores de libros en lengua francesa pueden, en su calidad de proveedores, beneficiarse indirectamente de la subvención cuando los libros por ellos editados sean pedidos a CELF, ya que la calidad de socio no aporta a los editores ninguna ventaja específica en cuanto a la utilización de la ayuda. Por otro lado, de ello resulta que las ventas de libros no editados en Francia no exceden del 4 % del total del volumen de negocios realizado por CELF y que, pese a que la cooperativa está abierta a la participación de editores que no sean franceses, sólo un editor belga llegó a ser socio de la cooperativa por mediación de una filial establecida en Francia.

75 De todo ello se deduce que, en circunstancias como las del presente asunto, en que la Comisión pretendió fundarse en la situación particular de la competencia en el sector del libro para autorizar la ayuda de que se trata, la Institución demandada debería haber dispuesto de elementos más completos sobre dicha situación y no haberse limitado a aquellos que le fueron comunicados en la fase preliminar de examen del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en su citada sentencia Cook/Comisión (apartado 38), la Comisión «debía iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, con objeto de comprobar, tras haber recabado todos los informes necesarios, el fundamento de su apreciación, que podía plantear dificultades serias».

- 76 Por no haber cumplido la Comisión la obligación de incoar el procedimiento contradictorio del apartado 2 del artículo 93, procede, pues, acoger la primera parte del tercer motivo invocado por la demandante y anular la Decisión, en la medida en que se refiere a la ayuda concedida exclusivamente a CELF para compensar el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña cuantía de libros en lengua francesa efectuados por librerías establecidos en el extranjero.
- 77 Además, procede que el Tribunal de Primera Instancia examine la segunda parte de este motivo, habida cuenta de que la demandante sostiene que la Comisión estaba obligada igualmente a exigir al Gobierno francés la suspensión inmediata del pago de la ayuda y la restitución de los importes concedidos en infracción de la obligación de notificar establecida en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

*Sobre la segunda parte del tercer motivo, basada en una infracción del apartado 3 del artículo 93 y del artículo 155 del Tratado*

#### Alegaciones de las partes

- 78 La demandante alega que la Comisión infringió el apartado 3 del artículo 93 y el artículo 155 del Tratado, al no conminar al Gobierno francés a que suspendiera la ejecución de la ayuda y al no exigirle que ordenase su restitución. Según SIDE, de la Comunicación de la Comisión de 24 de noviembre de 1983 (DO C 318, p. 3) se deduce que, como el Tratado no prevé ninguna excepción a la obligación de informar a la Comisión, es ilegal la ayuda concedida por un Estado miembro sin haber notificado previamente la medida proyectada. Para cumplir la misión atribuida por el artículo 155, la Comisión, con arreglo a la jurisprudencia denominada «Boussac» (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, C-301/87, Francia/Comisión, Rec. p. I-307), debería haber conminado al Gobierno francés a que suspendiera el pago de la ayuda en espera del resultado del examen de su compatibilidad y a que recuperara las ayudas concedidas ilegalmente. Por limitarse a lamentar la transgresión del apartado 3 del artículo 93 por parte del Estado miembro de que se trata, la Comisión privó a esta disposición de su efecto útil e incumplió sus propias obligaciones. Siempre según la demandante, la

jurisprudencia citada por la Comisión en su escrito de contestación, que reconoce a los órganos jurisdiccionales nacionales la facultad de ordenar la restitución de las ayudas concedidas ilegalmente, no exime a la Comisión de sus obligaciones en la materia.

79 La Comisión no comparte la opinión de la demandante en lo que respecta a la obligación de adoptar una decisión conminatoria contra el Gobierno francés. Estima que la jurisprudencia «Boussac» no exige que la Comisión imparta una orden conminatoria automáticamente al Estado miembro de que se trate para que suspenda el pago de una ayuda que no haya sido notificada. En efecto, la Comisión sólo puede dictar una orden conminatoria después de haber permitido a dicho Estado miembro que presente sus observaciones sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común y en el supuesto de que ese Estado no le haya proporcionado todas las informaciones necesarias para poder apreciar dicha compatibilidad.

80 En cuanto a la restitución de la ayuda, la Comisión alega que sólo la exige cuando se trata de ayudas ilegales, por no haber sido notificadas, que igualmente sean incompatibles con el mercado común, lo que no sucede en el caso de autos. La Comisión recuerda que, en todo caso, la demandante podía exigir la restitución de la ayuda controvertida ante los Tribunales nacionales basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-354/90, Rec. p. I-5505; en lo sucesivo, «sentencia *Transformateurs de saumon*»), sin que por ello se limitase su derecho a interponer recurso en virtud del artículo 173 del Tratado.

81 El Gobierno francés sostiene asimismo que, basándose en las sentencias del Tribunal de Justicia, *Francia/Comisión*, antes citada, y de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión* (C-142/87, Rec. p. I-959), la potestad de la Comisión para

ordenar la suspensión del pago de ayudas que no han sido notificadas, sólo constituye una facultad, que no está obligada a utilizar sistemáticamente contra los Estados miembros que no hayan procedido a la notificación. Por otra parte, esta misma facultad sólo debe ejercitarse después de que el Estado miembro interesado haya tenido la posibilidad de presentar sus observaciones, si la Comisión considera, al examinar el fondo, que la ayuda es incompatible con el mercado común.

- 82 Por lo que respecta a la restitución de las ayudas, el Gobierno francés subraya que «el Tribunal de Justicia no reconoció a la Comisión la facultad de declarar que las ayudas eran ilegales basándose únicamente en que no se había cumplido la obligación de notificar y sin tener que averiguar si la ayuda era o no era compatible con el mercado común» (véase la sentencia *Transformateurs de saumon*, antes citada, apartado 13). La parte coadyuvante deduce de ello que la falta de notificación no es suficiente para obligar a la Comisión a solicitar la restitución de la ayuda controvertida, más aún, cuando en un caso como el de autos, la Comisión examinó la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado común.

### Apreciación del Tribunal

- 83 En primer lugar, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el efecto directo de la prohibición de ejecución establecida en la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado alcanza a toda ayuda que haya sido ejecutada sin haber sido notificada y, si ha sido notificada, dicho efecto se produce durante la fase preliminar y, si la Comisión incoa el procedimiento contradictorio, hasta la decisión definitiva (véanse la sentencia de 11 de diciembre de 1973, *Lorenz*, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 8, y la citada sentencia *Transformateurs de saumon*, apartado 11). No obstante, como destacaron la Comisión y la parte coadyuvante, dicha jurisprudencia no implica que la Comisión esté obligada a conminar automáticamente al Estado miembro interesado a que suspenda el pago de una ayuda que no ha sido notificada de conformidad con dicho artículo. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando la Comisión «comprueba que una ayuda ha sido concedida o modificada sin haber sido notificada, y después de haber requerido al Estado miembro interesado para que presente sus observaciones al respecto, puede intimarle, por medio de una decisión provisional, y en espera del resultado del examen de la ayuda, para que suspenda inmediatamente su concesión y que facilite a la Comisión, en el plazo que ésta determine, todos los documentos, informaciones y

datos precisos para examinar la compatibilidad de la ayuda con el mercado común» (véase la citada sentencia Francia/Comisión, apartado 19). En consecuencia, el Tribunal de Justicia reconoció a la Comisión la facultad de adoptar dicha medida cautelar cuando inicia el examen de una ayuda que no ha sido notificada, pero no le impone en absoluto una obligación que tenga el contenido alegado por la demandante.

84 Además, si bien es cierto que en el apartado 22 de la citada sentencia Francia/Comisión, el Tribunal de Justicia reconoció igualmente a la Comisión la facultad de exigir la recuperación del importe de la ayuda ya entregada, no por ello le reconoció la facultad de declarar la ilegalidad de las ayudas por el único motivo de que el Estado miembro interesado no hubiera cumplido con la obligación de notificar y sin que se haya examinado la compatibilidad de la ayuda de que se trata con el mercado común, en particular, respecto al apartado 3 del artículo 92 (véanse las citadas sentencias Francia/Comisión, Bélgica/Comisión y Transformateurs de saumon). A la luz de esta jurisprudencia, es forzoso llegar a la conclusión de que la Comisión no estaba obligada a exigir la restitución del importe de la ayuda ya entregada, si bien el Gobierno francés la había concedido infringiendo la obligación enunciada en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

85 Dicha conclusión queda confirmada por la citada sentencia Transformateurs de saumon, en la que el Tribunal de Justicia explicó que existe una diferencia fundamental entre «la función central y exclusiva reservada por los artículos 92 y 93 del Tratado a la Comisión» y la que incumbe a los Tribunales nacionales. «Mientras que la Comisión está obligada a examinar la compatibilidad de la ayuda [...] con el mercado común, incluso en los casos en que el Estado miembro infrinja la prohibición de ejecución de las medidas de ayuda, los órganos jurisdiccionales nacionales sólo protegen, hasta la decisión definitiva de la Comisión, los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento, por parte de las autoridades estatales, de la prohibición establecida en la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado» (véase el apartado 14 de la sentencia anteriormente mencionada). Además, el Tribunal de Justicia comprobó que «so pena de vulnerar el efecto directo de la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado y de ignorar los intereses de los justiciables que, como antes se ha dicho, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen

la función de proteger, dicha decisión definitiva de la Comisión no tiene como consecuencia regularizar, *a posteriori*, los actos de ejecución que eran inválidos por haber sido adoptados quebrantando la prohibición prevista en este artículo. Cualquier otra interpretación conduciría a fomentar, por parte del Estado miembro interesado, la inobservancia de la última frase del apartado 3 de dicho artículo, y la privaría de su eficacia» (véase el apartado 16).

86 De ello se deduce que, al contrario de lo que se afirma en las alegaciones formuladas por la demandante, cuando la Comisión no ejerce su facultad de conminar para exigir la restitución de una ayuda que no ha sido notificada, la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado no queda por ello privada de efecto útil. Habida cuenta de que el Tribunal de Justicia reconoció el efecto directo de dicha disposición, los justiciables pueden obtener la salvaguardia de sus derechos ante los Tribunales nacionales. Por otra parte, como se precisó en la citada sentencia *Transformateurs de saumon*, aun en el supuesto de que la decisión definitiva de la Comisión declare la compatibilidad de las ayudas con el mercado común, puede acudirse a los órganos jurisdiccionales nacionales para que declaren la invalidez de los actos de ejecución adoptados por las autoridades estatales en infracción de la citada disposición del Tratado.

87 En estas circunstancias, procede desestimar la segunda parte del tercer motivo invocado por la demandante. Dado que el Tribunal de Primera Instancia ha estimado precedentemente la primera parte de este motivo y ha anulado la Decisión de la Comisión por incurrir en quebrantamiento de las normas del procedimiento, ya no es necesario examinar los otros motivos invocados por la demandante en apoyo de su recurso.

## Costas

88 A tenor del apartado 2 del artículo 87 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. Sin embargo, según el apartado

3 del mismo artículo, el Tribunal podrá repartir las costas cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Por haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla, además de al pago de sus propias costas, al pago de dos tercios de las costas de la demandante. De este modo, esta última soportará un tercio de sus propias costas.

- 89 A tenor del apartado 4 del artículo 87 del referido Reglamento, la parte coadyuvante soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) Anular la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993 por la que se declaran compatibles con el mercado común determinadas ayudas (NN 127/92) concedidas por el Gobierno francés a los exportadores de libros en lengua francesa, en la medida en que se refiere a la subvención concedida exclusivamente a CELF para compensar el exceso de coste del despacho de pedidos de pequeña cuantía de libros en lengua francesa efectuados por librerías establecidos en el extranjero.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) La Comisión soportará el pago de sus propias costas, así como los dos tercios de las costas de la parte demandante.



- 4) La parte demandante soportará un tercio de sus propias costas.
- 5) La República Francesa, parte coadyuvante, soportará sus propias costas.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de septiembre de 1995.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J.L. Cruz Vilaça