

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 14 de diciembre de 2010

relativa a la ayuda estatal C 39/96 (ex NN 127/92) otorgada por Francia en favor de la *Coopérative d'exportation du livre français (CELF)*

[notificada con el número C(2010) 8938]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2011/179/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA

A. Primera fase

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero ⁽¹⁾,

Tras haber invitado a los interesados a presentar sus observaciones, de conformidad con el citado artículo ⁽²⁾, y vistas dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante sentencia de 15 de abril de 2008 ⁽³⁾ (denominada en lo sucesivo «la sentencia del Tribunal»), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló la Decisión 2005/262/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2004, relativa a la ayuda ejecutada por Francia en favor de la *Coopérative d'exportation du livre français (CELF)* ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

(2) Tras la sentencia del Tribunal, la Comisión debe adoptar una nueva decisión.

(3) Dicha sentencia es la culminación de un procedimiento cuyas principales etapas se recuerdan a continuación.

⁽¹⁾ A partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 86, 87 y 88 del Tratado CE, han pasado a ser los artículos 106, 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En los tres casos, las disposiciones son esencialmente idénticas. A los efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 106, 107 y 108 del TFUE se entenderán, en su caso, como referencias a los artículos 86, 87 y 88 del Tratado CE.

⁽²⁾ DO C 366 de 5.12.1996, p. 7; DO C 142 de 23.6.2009, p. 6.

⁽³⁾ Sentencia del Tribunal de 15 de abril de 2008, T-348/04, *Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Comisión*, Rec. p. II-625.

⁽⁴⁾ DO L 85 de 2.4.2005, p. 27.

⁽⁵⁾ La *Coopérative d'exportation du livre français* opera bajo el nombre comercial de «Centre d'exportation du livre français» (CELF).

(4) Mediante carta de 20 de marzo de 1992, la *Société internationale de diffusion et d'édition («SIDE»)* llamó la atención de la Comisión sobre las ayudas a la promoción, el transporte y la comercialización concedidas por las autoridades francesas al CELF, ayudas que parecían no haber sido notificadas previamente a los servicios de la Comisión.

(5) Mediante carta de 2 de abril de 1992, la Comisión recordó a las autoridades francesas que los proyectos destinados a conceder o modificar ayudas deben notificarse previamente a sus servicios y solicitó información a dichas autoridades acerca de la naturaleza y la finalidad de las ayudas mencionadas por la SIDE.

(6) Mediante carta de 29 de junio de 1992, las autoridades francesas confirmaron a la Comisión la existencia de subvenciones en favor del CELF, precisando que tales medidas tenían por objetivo dar a conocer la literatura y la lengua francesas en los países no francófonos y que se había encomendado también al CELF la gestión de tres sistemas de ayuda puntuales destinados asimismo a facilitar el acceso a los libros en francés a los lectores alejados.

(7) Mediante carta de 7 de agosto de 1992, la Comisión confirmó a la SIDE la existencia de ayudas en favor del CELF, indicó el objeto de las mismas y le informó de que las medidas en cuestión no habían sido notificadas. La Comisión precisaba, no obstante, que no parecía que la naturaleza de las ayudas controvertidas afectara al comercio entre los Estados miembros. Así las cosas, la SIDE fue invitada a presentar sus observaciones.

(8) Mediante escrito de 7 de septiembre 1992, la SIDE comunicó a la Comisión su intención de denunciar el carácter discriminatorio de las medidas y las consecuencias que de ello se derivaban para el comercio intracomunitario, aun cuando no negaba el objetivo cultural que perseguía el Ministerio de Cultura, que consistía en difundir la lengua y la literatura francesas.

- (9) Mediante Decisión de 18 de mayo de 1993 ⁽¹⁾, la Comisión consideró que, dada la situación particular de la competencia en el sector del libro y la finalidad cultural de las ayudas en cuestión, era aplicable la exención prevista en el antiguo artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (10) Mediante escrito de 2 de agosto de 1993, la SIDE, interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión. En su sentencia de 18 de septiembre de 1995 ⁽²⁾, el Tribunal estimó parcialmente el recurso de la SIDE, anulando la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993, únicamente en lo que respecta a las medidas concedidas al CELF en relación con los pedidos de pequeña cuantía.
- (11) El Tribunal declaró que la Comisión podía adoptar una decisión favorable en relación con los tres regímenes de ayuda siguientes, gestionados por el CELF por cuenta del Estado:
- a) las ayudas a la expedición por vía aérea o por la saca de correo aéreo;
 - b) el programa *Page à Page* ⁽³⁾ (ayuda a la difusión de libros en lengua francesa en los países de Europa Central y Oriental);
 - c) el *Programme Plus* (manuales universitarios en lengua francesa para los estudiantes del África subsahariana).
- (12) El Tribunal de Justicia consideró que la Comisión había obtenido información suficiente sobre esos tres sistemas para justificar la conclusión de que su impacto sobre la competencia era insignificante. Por otra parte, el Tribunal indicó que «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». El Tribunal declaró que había que concluir que la apreciación del objetivo cultural de las ayudas en cuestión no planteaba dificultades especiales a la Comisión y que no era necesario obtener más información para reconocer el carácter cultural de ese objetivo.
- (13) Por el contrario, el Tribunal de Justicia consideró, por lo que se refiere a las compensaciones concedidas exclusivamente al CELF por los pedidos de pequeña cuantía, que

la Comisión debería haber realizado un examen exhaustivo de las condiciones de competencia en el sector afectado antes de pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas con el mercado interior.

- (14) Así pues, el Tribunal concluyó (apartado 76 de la sentencia) que la Comisión debería haber incoado el procedimiento previsto en el antiguo artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 108, apartado 2, del TFUE), y que, por lo tanto, debía anularse la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993, en lo que se refiere a la ayuda concedida exclusivamente al CELF para compensar el exceso de coste del despacho de los pedidos de pequeña cuantía de libros en lengua francesa efectuados por libreros establecidos en el extranjero.

B. Segunda fase

- (15) De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 1995, mediante Decisión de 30 de julio de 1996, la Comisión decidió iniciar el procedimiento de investigación formal. Las partes interesadas, invitadas a presentar sus observaciones a la Comisión, le enviaron sus comentarios sobre todo durante los meses de diciembre de 1996 y enero de 1997.
- (16) Al término de su investigación, la Comisión adoptó, el 10 de junio de 1998, la Decisión 1999/133/CE ⁽⁴⁾, en la que confirmaba el objetivo cultural de las ayudas a los pedidos de pequeña cuantía y consideraba, sobre la base del antiguo artículo 87, apartado 3, letra d), del Tratado, que dichas ayudas no podían alterar las condiciones del comercio y de la competencia en la Unión en una medida contraria al interés común en el mercado de exportación del libro en lengua francesa.
- (17) En una sentencia de 28 de febrero de 2002 ⁽⁵⁾, el Tribunal de Justicia anuló el artículo 1, última frase, de dicha Decisión. En efecto, el Tribunal consideró que la Comisión hubiera debido llevar a cabo las comprobaciones necesarias para obtener los datos relevantes para distinguir el mercado de la comisión del de la exportación de libros en lengua francesa en general.
- (18) El Tribunal de Justicia declaró que, al no llevar a cabo dicha comprobación, la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación, al considerar el mercado de exportación del mercado del libro en lengua francesa, en general, como mercado de referencia, mientras que estaba comprobado que la ayuda controvertida estaba destinada exclusivamente a los comisionistas exportadores.

⁽¹⁾ Decisión NN 127/92 «Ayudas a los exportadores de libros franceses» (DO C 174 de 25.6.1993, p. 6).

⁽²⁾ Sentencia del Tribunal de 18 de septiembre de 1995, T-49/93, Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Comisión, Rec. p. II-2501.

⁽³⁾ Posteriormente denominado programa A *l'Est de l'Europe*.

⁽⁴⁾ DO L 44 de 18.2.1999, p. 37.

⁽⁵⁾ Sentencia del Tribunal de 28 de febrero de 2002, T-155/98, Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Comisión, Rec. p. II-1179.

(19) Por el contrario, en su sentencia de 22 de junio de 2000 ⁽¹⁾, el Tribunal de Justicia, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, desestimó el recurso de las autoridades francesas contra la Decisión de la Comisión de 10 de junio de 1998 y confirmó que, incluso en los casos en los que la ayuda podía considerarse compatible con el mercado común, ello no influía en la obligación de notificación y que la obligación de notificación previa implicaba la obligación de suspender la ayuda.

C. Tercera fase

(20) A raíz de la anulación parcial de la Decisión de 10 de junio de 1998, la Comisión solicitó a las autoridades francesas y a la SIDE, mediante cartas de 14 de junio de 2002, que le enviaran sus comentarios sobre los motivos de la anulación de la Decisión y, en particular, sobre los elementos relativos al mercado en cuestión.

(21) Se invitó a las autoridades francesas a comentar en particular los detalles de la oferta del CELF en comparación con los de los demás operadores del mercado, incluida la SIDE. Se invitó a esta a comentar más específicamente el concepto de pedidos de pequeña cuantía y a indicar cuál era, en su caso, la particularidad de su oferta con respecto a la del CELF y a la de los demás operadores del mercado.

(22) La SIDE envió su respuesta a la Comisión mediante carta de 12 de agosto de 2002. Las autoridades francesas remitieron su respuesta mediante carta de 17 de septiembre de 2002.

(23) Tras haber solicitado a la SIDE, mediante carta de 19 de septiembre de 2002, que le indicara si su respuesta contenía información confidencial, y haber recibido una respuesta negativa el 30 de septiembre 2002, la Comisión remitió a las autoridades francesas, mediante carta de 17 de octubre de 2002, la respuesta de la SIDE, junto con sus anexos, solicitando sus comentarios. Con tal motivo, les planteó también una nueva serie de preguntas complementarias.

(24) Mediante carta de 30 de octubre de 2002, la Comisión planteó también a la SIDE una serie de preguntas complementarias a las que esta respondió los días 31 de octubre y 9 de diciembre de 2002. La SIDE informó a la Comisión, mediante carta de 23 de diciembre de 2002, tras la petición de la Comisión de 16 de diciembre de 2002, que sus respuestas no contenían ninguna información confidencial y que podían enviarse a las autoridades francesas solicitando sus comentarios.

(25) Dado que las autoridades francesas no respondieron dentro del plazo señalado, la Comisión se vio obligada a

enviar una carta de recordatorio el 27 de noviembre de 2002. Mediante carta de 19 de diciembre de 2002, las autoridades francesas solicitaron a la Comisión una nueva prórroga del plazo.

(26) El 9 de enero de 2003, la Comisión pidió a las autoridades francesas que le enviaran sus comentarios a la respuesta de la SIDE de 23 de diciembre de 2002. Mediante carta de 17 de enero de 2003, las autoridades francesas respondieron a las preguntas de la Comisión de 17 de octubre de 2002.

(27) Mediante carta de 4 de febrero de 2003, las autoridades francesas solicitaron a la Comisión una nueva prórroga respecto a la solicitud de comentarios sobre la segunda respuesta de la SIDE de 23 de diciembre de 2002. Mediante escrito de 11 de febrero de 2003, la Comisión concedió parcialmente la prórroga solicitada. Mediante carta de 11 de marzo 2003, las autoridades francesas remitieron su respuesta a la Comisión.

(28) Por otra parte, la SIDE fue recibida, a petición propia, por los servicios de la Comisión y pudo explicar su visión del asunto desde el principio, en una reunión celebrada el 4 de marzo de 2003.

(29) Al término de este procedimiento, la Comisión Europea adoptó la Decisión 2005/262/CE, en la que consideraba a la ayuda controvertida compatible sobre la base del antiguo artículo 87, apartado 3, letra d), del Tratado, tras haber establecido, en particular, que no era probable que las ayudas sobrecompensaran los gastos de despacho de los pedidos de pequeña cuantía.

D. Cuarta fase

(30) En su sentencia de 15 de abril de 2008, el Tribunal anuló la Decisión de la Comisión de 20 de abril de 2004.

(31) Consideró que, en lo que se refiere a la parte de la ayuda concedida al CELF antes del 1 de noviembre de 1993, fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Comisión había cometido un error de Derecho al considerar que la ayuda controvertida era compatible con el mercado común en virtud del antiguo artículo 87, apartado 3, letra d), mientras que hubiera debido aplicar las normas sustantivas que estaban en vigor antes del 1 de noviembre 1993. El Tribunal tuvo en cuenta, en particular, que el Tratado de la UE no incluía disposiciones transitorias relativas a la aplicación del antiguo artículo 87, apartado 3, letra d), y que el principio de seguridad jurídica se opone, salvo excepciones, a que el comienzo de la aplicación en el tiempo de un acto comunitario se fije en una fecha anterior a la de su publicación.

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal, C-332/98, Francia/Comisión, Ayuda a la Coopérative d'exportation du livre français, Rec. p. I-4833.

- (32) Además, el Tribunal consideró que la Comisión había cometido un error manifiesto de apreciación en el examen de la compatibilidad de las ayudas controvertidas al sobrevaluar los gastos de despacho de los pedidos de pequeña cuantía realmente soportados por el CELF. En efecto, en su Decisión de 20 de abril de 2004, la Comisión no tuvo en cuenta los costes reales de despacho de los pedidos de pequeña cuantía, sino que llevó a cabo una estimación de esos costes a partir de los gastos totales efectuados por el CELF (asignación al despacho de los pedidos de pequeña cuantía de una parte de los costes totales en función de una clave de reparto diferente para cada categoría de gasto). Se aplicaron factores de multiplicación a determinadas categorías de costes teniendo en cuenta las dificultades adicionales que implicaría el despacho de los pedidos de pequeña cuantía con respecto a otras actividades del CELF. Ahora bien, el Tribunal consideró que esas dificultades podían resolverse gracias a la teletransmisión de los dos tercios de los pedidos de pequeña cuantía. El Tribunal consideró, pues, que la Comisión había cometido un error de apreciación al aplicar coeficientes multiplicadores a ciertos costes (y, en cualquier caso, a los pedidos teletransmitidos) y concluyó que, sin esos coeficientes, los costes asociados al despacho de los pedidos de pequeña cuantía se habrían reducido y el resultado operativo de la actividad relacionada con dichos pedidos hubiera sido positivo (600 000 francos franceses, es decir, 91 469 EUR). Según el Tribunal, la Comisión no había demostrado la ausencia de sobrecompensación.
- E. Quinta fase**
- (33) Tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008, el procedimiento de examen iniciado por la Decisión de la Comisión de 30 de julio 1996 sigue, pues, abierto y la Comisión debe adoptar una nueva decisión.
- (34) Habida cuenta de los fundamentos de derecho de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008 y dado que la Decisión de apertura databa del 30 de julio de 1996, la Comisión quiso invitar de nuevo a las autoridades francesas y a las partes interesadas a presentar sus comentarios.
- (35) La Comisión adoptó, pues, una Decisión de ampliación del procedimiento, de 8 de abril de 2009 ⁽¹⁾ [Decisión C (2009) 2481, «la Decisión de ampliación del procedimiento»]. Dicha Decisión completaba la Decisión de apertura de 30 de julio de 1996, al tiempo que establecía un nuevo plazo para la presentación de comentarios. En ella se indicaba que ambas Decisiones deben considerarse como un todo indivisible, que darán lugar a un único procedimiento de investigación formal y que, si la descripción de los hechos y del Derecho o la evaluación preliminar de la Comisión en la Decisión de ampliación del procedimiento se apartasen de la Decisión de apertura de 30 de julio de 1996, solo debía tenerse en cuenta la Decisión de ampliación del procedimiento.
- (36) La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la medida en cuestión.
- (37) La Comisión recibió las observaciones de las autoridades francesas el 9 de junio 2009 y las de la SIDE el 23 de julio 2009. El 24 de agosto 2009, remitió las observaciones de la SIDE a las autoridades francesas dándoles la oportunidad de comentarlas, recibiendo sus comentarios el 24 de septiembre 2009.
- (38) No obstante, las autoridades francesas no facilitaron los detalles que solicitaba la Comisión en su Decisión de ampliación del procedimiento y se limitaron a remitir, por lo que se refiere a la proporcionalidad de la ayuda, a los elementos ya aportados el 17 de septiembre de 2002, el 17 de enero de 2003 y el 11 de marzo de 2003, que la Comisión no podía utilizar como tales, habida cuenta de la Sentencia del Tribunal de 15 de abril de 2008.
- (39) Mediante carta de 8 de octubre de 2009, los servicios de la Comisión recordaron, pues, a las autoridades francesas su petición de que le remitieran observaciones sobre los puntos específicos mencionados, indicando que si dicha información no obraba en su poder en el plazo de diez días hábiles, la Comisión debería tomar una decisión final sobre la base de la información de que disponía, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, del Reglamento de procedimiento, tras haberles enviado, en su caso, un requerimiento de información, de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE ⁽²⁾.
- (40) Mediante carta de 21 de octubre de 2009, las autoridades francesas informaron a la Comisión de que el CELF había sido declarada en liquidación judicial mediante resolución del Tribunal de Comercio de París de 9 de septiembre de 2009 y había cesado su actividad. Por otra parte, en lo que se refiere a los datos solicitados en el escrito de la Comisión de 8 de octubre de 2009, las autoridades francesas indicaron que no tenían información adicional que aportar y se remitieron a los comentarios presentados el 9 de junio 2009.
- (41) En una Decisión de 20 de noviembre de 2009 [Decisión C(2009) 9256, «la Decisión de requerimiento»], la Comisión decidió, pues, ordenar a Francia que le presentara la información solicitada, dado que, a pesar de las reiteradas peticiones, dicha información no se le había facilitado.

⁽¹⁾ DO C 142 de 23.6.2009, p. 6.

⁽²⁾ DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

(42) En una carta fechada el 2 de diciembre de 2009, las autoridades francesas indicaron que no tenían información adicional que facilitar a la Comisión y que se remitían a las observaciones presentadas el 9 de junio de 2009.

(43) Cabe señalar que el 2 de diciembre de 2009, las autoridades francesas enviaron también una carta relativa al régimen de ayuda denominado *Programme de Livres Universitaires et Scientifiques*, conocido como *Programme Plus*. Dicho régimen de ayuda no constituye el objeto de la presente Decisión.

(44) Mediante carta de 22 de diciembre de 2009, la Comisión solicitó información a las autoridades francesas sobre la situación del CELF y sobre el procedimiento de liquidación aplicable a este. Las autoridades francesas respondieron el 27 de enero de 2010. El 9 de marzo de 2010 y el 26 de noviembre de 2010 facilitaron también nuevas precisiones.

F. Procedimiento ante los tribunales nacionales y cuestiones prejudiciales

(45) Cabe también señalar que en Francia hay procedimientos en curso ante los tribunales nacionales y que han dado lugar a consultas al Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 267 del TFUE (antiguo artículo 234 CE). A continuación se recapitulan brevemente las principales etapas de dichos procedimientos.

(46) La SIDE recurrió ante la justicia francesa al amparo del efecto directo del antiguo artículo 88 CE, apartado 3. Mediante sentencia de 5 de octubre de 2004, que confirmaba una sentencia del Tribunal Administrativo de París de 26 de abril de 2001, el Tribunal Administrativo de Apelación de París ordenó al Estado francés que procediera a recuperar las ayudas abonadas al CELF.

(47) El Consejo de Estado, ante el que se había presentado un recurso de casación, confirmó en una sentencia de 29 de marzo de 2006, determinados aspectos de la sentencia del Tribunal Administrativo de Apelación, en particular el hecho de que las ayudas en cuestión no tenían un carácter puramente compensatorio de obligaciones de servicio público⁽¹⁾, que no podían calificarse como ayudas existentes por los tribunales nacionales, y que el CELF no podía alegar confianza legítima.

(48) No obstante, en su sentencia de 29 de marzo de 2006, el Consejo de Estado decidió también aplazar una decisión sobre el recurso de casación hasta que el Tribunal de Justicia se hubiera pronunciado sobre las cuestiones prejudiciales que le planteaba en relación con las obligacio-

nes de los tribunales nacionales respecto a una ayuda estatal no notificada pero posteriormente declarada compatible con el mercado común por una decisión de la Comisión.

(49) En su sentencia de 12 de febrero de 2008⁽²⁾, el Tribunal de Justicia declaró:

«El artículo 88 CE, apartado 3, última frase, debe interpretarse en el sentido de que el juez nacional no está obligado a ordenar la recuperación de una ayuda ejecutada contra lo dispuesto en ese precepto, cuando la Comisión ha adoptado una decisión definitiva en la que declara la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE. Conforme al Derecho comunitario, está obligado a ordenar al beneficiario de la ayuda el pago de intereses por el período que duró la ilegalidad. En el marco de su Derecho nacional, puede además, en su caso, ordenar la recuperación de la ayuda ilegal, sin perjuicio del derecho del Estado miembro a ejecutarla de nuevo posteriormente. También puede verse obligado a estimar demandas de indemnización de los perjuicios causados por la naturaleza ilegal de la ayuda.

En una situación procesal como la del litigio principal, la obligación que resulta del artículo 88 CE, apartado 3, última frase, de remediar los efectos de la ilegalidad de una ayuda se extiende también, a efectos del cálculo de los importes que debe pagar el beneficiario, y salvo circunstancias excepcionales, al período transcurrido entre una decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas en la que se constata la compatibilidad de esta ayuda con el mercado común y la anulación de dicha decisión por el juez comunitario».

(50) Tras haber tomado en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008 y la citada sentencia del Tribunal de 15 de abril de 2008, el Consejo de Estado, en su sentencia de 19 de diciembre de 2008, anuló los artículos 2, 3 y 4, de la mencionada sentencia de 5 de octubre de 2004 del Tribunal Administrativo de Apelación de París y falló lo siguiente.

(51) En primer lugar, se insta al Ministro de Cultura y Comunicación a que proceda a recuperar los intereses correspondientes a la ayuda estatal abonada al CELF desde 1980 y hasta la fecha de la sentencia del Consejo de Estado, calculados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión⁽³⁾. Se insta también al Ministro a que proceda posteriormente a recuperar los intereses que se adeuden entre la fecha de la sentencia del Consejo de Estado y la fecha en que se haya declarado definitivamente la compatibilidad de esas ayudas con el mercado común, o bien se haya procedido, con carácter definitivo, a la restitución de las citadas ayudas.

⁽¹⁾ Según el Consejo de Estado, el Tribunal de Apelación Administrativo pudo basarse legalmente en que no estaba demostrado que el importe de la ayuda no superara el coste de las obligaciones de servicio público impuestas al CELF y en que no se habían definido con anterioridad y de manera transparente las bases de la compensación.

⁽²⁾ Sentencia del Tribunal de 12 de febrero de 2008, C-199/06, Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), Rec. p. I-00469.

⁽³⁾ DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

- (52) Además, el Consejo de Estado decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre las siguientes preguntas:
- «1. ¿Puede el juez nacional suspender su pronunciamiento sobre la obligación de restitución de una ayuda de Estado hasta que la Comisión haya resuelto mediante una decisión de carácter definitivo sobre la compatibilidad de la ayuda con las normas del mercado común, cuando una primera decisión de la Comisión que declaró compatible esa ayuda ha sido anulada por el juez comunitario?
 2. Cuando la Comisión ha declarado la compatibilidad de la ayuda con el mercado común en tres ocasiones, mediante Decisiones que fueron posteriormente anuladas por el Tribunal, ¿puede esa situación constituir una circunstancia excepcional que permite al juez nacional limitar la obligación de recuperación de la ayuda?».
- (53) El 11 de marzo de 2010 ⁽¹⁾, el Tribunal se pronunció sobre estas cuestiones prejudiciales y determinó lo siguiente:
- «1. Un órgano jurisdiccional nacional, que conoce, sobre la base del artículo 88 CE, apartado 3, de una demanda dirigida a la restitución de una ayuda de Estado ilegal, no puede diferir la adopción de su decisión hasta que la Comisión de las Comunidades Europeas se haya pronunciado sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común tras la anulación de una decisión anterior positiva.
 2. La adopción por la Comisión de las Comunidades Europeas de tres decisiones sucesivas por las que declara una ayuda compatible con el mercado común, que han sido anuladas con posterioridad por el juez comunitario no constituye, en sí, una circunstancia excepcional que pueda justificar la limitación de la obligación del beneficiario de restituir esta ayuda, cuando esta se haya ejecutado en contra de lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3.».
- 2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA EN CUESTIÓN**
- (54) Las autoridades francesas informaron a la Comisión de que el Ministerio de Cultura decidió en 1980, de acuerdo con la orientación política general del Gobierno francés sobre la promoción del libro y la literatura en lengua francesa, conceder ayudas a los comisionistas exportadores, que aceptaran cualquier tipo de pedido, independientemente de su importe y de su rentabilidad. Dichas medidas se habían aplicado a fin de paliar la carencia del mercado y de promover el mantenimiento de una actividad relacionada con los pedidos de pequeña cuantía no rentables en el mercado de la comisión de exportación.
- (55) Según las autoridades francesas, las librerías pequeñas, establecidas en zonas predominantemente no francófonas a veces de difícil acceso o distantes, estaban experimentando graves problemas de abastecimiento, dado que sus pedidos no pueden ser servidos por los canales de distribución tradicionales, cuando la cantidad de obras encargadas era insuficiente o cuando el precio unitario de los libros encargados no era lo suficientemente elevado como para hacer rentable el servicio.
- (56) Según las autoridades francesas, las ayudas en cuestión tenían, pues, como objetivo permitir que los comisionistas exportadores despacharan todos los pedidos de las librerías establecidas en el extranjero en zonas predominantemente no francófonas, cualquiera que fuera su importe, su rentabilidad y su destino. El objetivo consistía en garantizar, como parte de la política francesa de apoyo a la diversidad cultural, una distribución óptima de libros en francés y favorecer así la difusión de la literatura francófona en todo el mundo.
- (57) El mecanismo de ayuda elegido por las autoridades francesas, denominado «Programa de pedidos de pequeña cuantía», era una subvención destinada a compensar el coste extra de dichos pedidos, que las autoridades francesas habían definido como los de un importe inferior o igual a 500 francos franceses (FRF), es decir, unos 76 EUR.
- (58) Según las autoridades francesas, la empresa beneficiaria de las subvenciones debía comprometerse a comunicar a la Dirección del Libro y de la Lectura del Ministerio de Cultura todos los datos referentes a la actividad general de la empresa (volumen de negocios global, cuentas financieras, presupuestos provisionales, copias de los procedimientos de validación de esos datos, en su caso, informe del auditor y escala salarial), así como cualquier documento relacionado con la actividad que se iba a subvencionar, en particular, la cuenta de utilización de las subvenciones, que justificara la ejecución de las prestaciones que dieron lugar a la subvención concedida el año anterior.
- (59) En la práctica, solo una empresa, el CELF, se ha beneficiado del programa de «pedidos de pequeña cuantía». Según las autoridades francesas, la empresa tenía que justificar cada año los costes adicionales ocasionados por la prestación relativa a los pedidos de pequeña cuantía para justificar la solicitud de subvención para el año siguiente. En concreto, una cuarta parte de la subvención concedida durante el año anterior se abonaba a principios del año, y el resto al otoño siguiente, previo examen por las autoridades públicas de las estimaciones presupuestarias de la empresa beneficiaria y de las fluctuaciones registradas durante la primera parte del ejercicio. El acuerdo era que si el importe de la ayuda no se utilizaba en su totalidad, el importe restante se deduciría de las subvenciones previstas para el año siguiente. Además, el Ministerio de Cultura asistía como observador invitado a los Consejos de Administración y a las asambleas generales del CELF.

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal de 11 de marzo de 2010, C-1/09, CELF, *Ministre de la Culture/SIDE*.

(60) Cabe señalar que, tras haber ido disminuyendo constantemente desde 1997, las ayudas se suprimieron en 2002. El CELF recibió, pues, cada año desde 1980 hasta finales de 2001 una ayuda destinada, según las autoridades francesas, a reducir el costo de despacho de los pedidos de pequeña cuantía, procedentes del extranjero, de libros escritos en francés. En total, desde 1980 hasta finales de 2001, el CELF recibió aproximadamente 4,8 millones de euros de ayuda.

Cuadro

Importes de las ayudas concedidas al CELF desde 1980 para el despacho de los «pedidos de pequeña cuantía»

Datos proporcionados por las autoridades francesas

(los importes han sido redondeados en euros)

Año	Importe de la ayuda	Año	Importe de la ayuda
1980	91 469,41	1992	422 283,78
1981	91 469,41	1993	382 647,03
1982	205 806,17	1994	304 898,03
1983	164 644,94	1995	304 898,03
1984	137 204,12	1996	304 898,03
1985	141 777,59	1997	243 918,43
1986	248 491,90	1998	182 938,82
1987	214 953,11	1999	121 959,21
1988	213 428,62	2000	60 979,61
1989	259 163,33	2001	38 112,25
1990	304 898,03	2002	0
1991	373 500,09		

3. COMENTARIOS DE FRANCIA Y OBSERVACIONES DE LA SIDE TRAS LA AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- (61) En su respuesta de 9 de junio de 2009 a la Decisión de ampliación del procedimiento, las autoridades francesas formularon, en particular, las siguientes observaciones.
- (62) En primer lugar, indicaron que compartían el análisis de la Comisión de que la ayuda al CELF constituía una ayuda estatal y que las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 2 y apartado 3, letras a) y b), del TFUE no eran aplicables.
- (63) En el marco de la evaluación de la ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, letras c) y d), del TFUE, las autoridades francesas no aportaron elementos nuevos respecto a la proporcionalidad de las ayudas.
- (64) Por otra parte, las autoridades francesas indicaron que consideraban que la misión asignada al CELF constituía un servicio de interés general en virtud del artículo 106, apartado 2, del TFUE.

(65) Por último, las autoridades francesas, alegaron sobre todo la existencia de circunstancias excepcionales que debían llevar a la Comisión a no recuperar la ayuda.

(66) Tal como se señaló anteriormente, las autoridades francesas no aportaron los detalles solicitados por la Comisión en su Decisión de ampliación del procedimiento y se limitaron a remitir, en lo que se refiere a la proporcionalidad de la ayuda, a los datos suministrados en 2002 y 2003, que la Comisión no podía utilizar como tales, habida cuenta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008. A raíz de una carta de recordatorio de fecha 8 de octubre de 2009, la Comisión decidió, pues, exigir a las autoridades francesas, el 20 de noviembre de 2009, que presentaran la información solicitada en aplicación del artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 659/1999. Mediante carta de fecha 2 de diciembre de 2009, las autoridades francesas respondieron que no tenían información adicional que proporcionar a la Comisión.

(67) En sus comentarios de 23 de julio de 2009, la SIDE, formuló, sobre todo, las siguientes observaciones.

(68) La SIDE recordó que solo disfrutó de la ayuda el CELF, a pesar de que, en su opinión, la actividad de este no era privativa del CELF, ya que el hecho de servir los pedidos de cualquier tamaño, incluso los más pequeños, procedentes de librerías geográficamente dispersas para agruparlos con el fin de hacer pedidos más importantes a los editores, es precisamente, según la SIDE, la definición exacta de la actividad de los comisionistas exportadores. La SIDE indicó asimismo que la razón por la que se le negó la ayuda no fue por una supuesta falta de transparencia, sino porque es una empresa privada y no una cooperativa de editores.

(69) Por otra parte, la SIDE cuestionó con detalle la necesidad de las ayudas. En este contexto, consideró, entre otras cosas, que el concepto de «pedidos de pequeña cuantía» era arbitrario y rechazó las cifras presentadas por las autoridades francesas.

(70) Además, la SIDE consideró que la ayuda no podía justificarse sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE, basándose sobre todo en las sentencias de los tribunales nacionales relativas a la actividad del CELF.

(71) Por último, la SIDE indicó que consideraba que, en este caso, no había ninguna circunstancia excepcional que permitiera limitar la obligación de recuperación.

4. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

(72) Es preciso determinar si la medida en cuestión constituye una ayuda estatal y si, en su caso, puede considerarse compatible con el mercado interior. Como parte de su evaluación, la Comisión debe tener en cuenta, en particular, la sentencia del Tribunal de 15 de abril de 2008.

A. Evaluación de la medida con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE

- (73) El artículo 107, apartado 1, del TFUE establece que «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (74) En primer lugar, como ya se señaló en la Decisión de ampliación del procedimiento, la Comisión recuerda que su conclusión de que la medida en cuestión constituye una ayuda estatal con arreglo al Tratado, no se ha puesto en duda en ningún momento, ni en las diferentes etapas del procedimiento ante la Comisión ni ante los tribunales de la Unión Europea ⁽¹⁾, ni tampoco en los tribunales nacionales ⁽²⁾. Así, en su respuesta de 9 de junio de 2009, a la Decisión de ampliación del procedimiento, las autoridades francesas indicaron que compartían el análisis de la Comisión de que la ayuda al CELF constituía una ayuda estatal.
- (75) La Comisión considera que la medida constituye una ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE (antiguo artículo 87 CE, apartado 1) por las razones siguientes.
- (76) En primer lugar, la medida concede una ventaja al CELF, ya que le permite reducir el coste de sus pedidos de pequeña cuantía. Es selectiva, ya que, en la práctica, solo ha beneficiado al CELF.
- (77) Por otra parte, la medida se financia con recursos presupuestarios del Estado francés, es decir, por medio de recursos estatales. Su aplicación fue aprobada por el Ministerio de Cultura, por lo que la medida es imputable a las autoridades francesas.
- (78) Además, la medida puede afectar al comercio entre los Estados miembros y falsear la competencia. En efecto, la

ayuda se concede a comisionistas franceses (en la práctica, al CELF) que exportan libros en lengua francesa, principalmente a países no francófonos. Dichos comisionistas franceses compiten, pues, al menos potencialmente, con otros comisionistas exportadores de libros en francés instalados en otros países de habla francesa de la Unión Europea (Bélgica y Luxemburgo). El hecho de que el impacto sobre el comercio y el falseamiento de la competencia provocado por la medida parezcan poco importantes, no modifica esta conclusión. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión no está obligada a demostrar que existe un impacto real de la ayuda en el comercio entre los Estados miembros y un falseamiento efectivo de la competencia: basta con que la ayuda pueda afectar a los intercambios y falsear la competencia

- (79) Por último, la Comisión considera que no se cumplen las condiciones de aplicación de la sentencia *Altmark*. En su sentencia de 24 de julio de 2003 ⁽³⁾, el Tribunal de Justicia precisó las condiciones en que una subvención a una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general no constituye una ayuda estatal: «en primer lugar, que la empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se han definido claramente; en segundo lugar, que los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente; en tercer lugar, que la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones; en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, que el nivel de la compensación necesaria se ha calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones».

⁽¹⁾ En su sentencia de 15 de abril de 2008, el Tribunal no anuló la primera y segunda frases del artículo 1 de la Decisión de la Comisión de 20 de abril de 2004 según las cuales «La ayuda concedida a la *Coopérative d'exportation du livre français (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, esta se concedió ilegalmente».

⁽²⁾ Por ejemplo, en su sentencia de 19 de diciembre de 2008, el Consejo de Estado declaró que «los medios relativos a la calificación como ayuda estatal de los importes abonados a la CELF y la obligación de notificarla, no pueden sino desestimarse.» De hecho, en su resolución interlocutoria de 29 de marzo de 2006, el Consejo de Estado había ya declarado que «el Tribunal Administrativo de Apelación no había desnaturalizado los elementos del expediente, ni calificado erróneamente los hechos que se le presentan a su consideración al declarar que la ayudas en cuestión no representaban simplemente una compensación por obligaciones de servicio público y que constituían ayudas estatales sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión».

(80) En este caso, y sin tener que desarrollar cada una de las condiciones, ya que son acumulativas, la Comisión constata que la elección del CELF no se hizo en virtud de un procedimiento de contratación pública y que el nivel de la compensación no se ha determinado sobre la base de un análisis de los gastos efectuados por una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de producción.

(81) En estas circunstancias, la ayuda concedida al CELF constituye una ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que concurren todos los elementos que constituyen el concepto de ayuda estatal.

⁽³⁾ Sentencia del Tribunal, de 24 de julio de 2003, C-280/00, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark*, Rec. p. I-7747.

(82) Ahora bien, la medida no fue notificada a la Comisión por las autoridades francesas, sino que se concedió violando el artículo 108, apartado 3, del TFUE, que establece que la Comisión será informada, con la suficiente antelación para que presente sus observaciones, de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas. La ayuda se concedió, pues, de manera ilegal.

(83) Dado que la medida en cuestión constituye una ayuda estatal, es preciso evaluar su compatibilidad con el mercado interior.

B. Evaluación de la medida a la luz del artículo 107, apartados 2 y 3 del TFUE

(84) La Comisión considera que las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE no son aplicables en este caso porque, manifiestamente, las medidas en cuestión no estaban destinadas a alcanzar los objetivos definidos en el mismo.

(85) La ayuda no cumple tampoco las condiciones establecidas en la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, ya que no iba destinada a fomentar el desarrollo de las regiones que podían beneficiarse de dicha disposición. La excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra b), relativa al fomento de la realización de un proyecto importante de interés europeo común, tampoco se puede aplicar en este caso, puesto que la medida no iba destinada a fomentar ese tipo de proyectos. Puesto que la ayuda tampoco tenía por objeto solucionar una grave perturbación de la economía francesa, la excepción contemplada en la segunda parte del artículo 107, apartado 3, letra b), tampoco es aplicable en este caso.

(86) La Comisión debe pues examinar la aplicabilidad del artículo 107, apartado 3, letras c) y d), del TFUE [antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letras c) y d)].

(87) Habida cuenta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008, es necesario distinguir entre las ayudas que se abonaron después de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (el 1 de noviembre de 1993), de las que se abonaron antes de dicha entrada en vigor, a las que deben aplicarse las normas que estaban en vigor durante el período en cuestión.

(88) A tal fin, la Comisión observa que una cuarta parte de la subvención concedida durante el año anterior se abonaba al CELF a principios de año, y el resto en el otoño siguiente, después de que los poderes públicos examinaran el presupuesto provisional de la empresa y los cambios registrados durante la primera parte del año. Si el importe de la ayuda no se utilizaba en su totalidad, el saldo se deducía de las subvenciones previstas para el año siguiente. La subvención para el año 1993 se abonó, pues, en parte, a principios de 1993 y el saldo en otoño de 1993. La decisión de conceder la ayuda para 1993 fue tomada por las autoridades francesas a finales de 1992 o principios de 1993, en todo caso antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. La Comisión

considera, pues, que debe evaluarse la ayuda abonada en 1993 de acuerdo con las normas jurídicas aplicables antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

a) *Evaluación de la ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE*

(89) El artículo 107, apartado 3, letra d) del TFUE [antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letra d)] especifica que «podrán considerarse compatibles con el mercado interior [...] 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 Unión en contra del interés común».

(90) Por tanto, es necesario comprobar si las ayudas abonadas al CELF entre 1994 y finales de 2001 tenían un objetivo cultural y si alteraban o no las condiciones del comercio y la competencia en la Unión Europea en forma contraria al interés común.

i) *Objetivo cultural*

(91) En primer lugar, la Comisión recuerda que el objetivo cultural de las ayudas abonadas al CELF fue admitido por el Tribunal en la citada sentencia de 18 de septiembre de 1995. Así, en el apartado 62 de su sentencia, el Tribunal consideró que «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».

(92) En efecto, las autoridades francesas indicaron que la ayuda en cuestión perseguía un objetivo cultural consistente en favorecer la difusión de obras en lengua francesa. Se trataba, pues, de una política deliberada destinada a preservar y promover la diversidad cultural a escala internacional.

(93) Ahora bien, la preservación y promoción de la diversidad cultural figuran entre los principios fundamentales del modelo europeo y están inscritos en el artículo 167, apartado 1, del TFUE (antiguo artículo 151 CE, apartado 1): «La Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común», y el propio artículo 167, apartado 4, establece que «La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas».

- (94) La Comisión considera, pues, que la ayuda que las autoridades francesas concedieron al CELF para conseguir la difusión de libros en francés perseguía efectivamente un objetivo cultural.
- ii) Criterio de la alteración de las condiciones de los intercambios comerciales y de la competencia en la Unión en una medida contraria al interés común
- (95) La Comisión debe verificar si las medidas en cuestión eran necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo de política cultural que perseguían las autoridades francesas.
- (96) Ante todo, cabe recordar que, en virtud de la citada sentencia del Tribunal de 28 de febrero de 2002, la medida en cuestión debe evaluarse en el mercado de los comisionistas exportadores de libros en francés.
- (97) En primer lugar, cabe cuestionarse la necesidad de la ayuda.
- (98) Según las autoridades francesas, las medidas las elaboró en 1980 el Ministerio de Cultura, en un momento en que algunos operadores del sector (el Grupo Hachette y las Messageries du livre) deseaban abandonar el mercado de los comisionistas exportadores. Según las autoridades francesas, el mecanismo controvertido se estableció con el fin de animar a los operadores a intervenir en el mercado para poder responder a todos los pedidos de libros en lengua francesa procedentes de librerías situadas en zonas no francófonas. Ello garantizaba que los libros franceses pudieran llegar a todas las librerías, incluidas las más pequeñas en países lejanos, aun suponiendo que solo necesitaran unos pocos libros, a menudo publicados, además, por editoriales diferentes.
- (99) Por su parte, la SIDE indicó, en particular en el contexto de las observaciones que remitió tras la Decisión de ampliación del procedimiento, que la ayuda no era necesaria. Así pues, si bien es cierto que algunos operadores habían abandonado en 1980 las actividades de comisionista, la SIDE recuerda que fue precisamente en ese momento cuando ella fue creada para intervenir en el mercado. Por otra parte, la SIDE niega que el CELF ejerciera una actividad específica de despacho de los pedidos de pequeña cuantía. La SIDE cuestiona en particular, las cifras facilitadas por las autoridades francesas y considera que, habida cuenta del volumen de negocios de cada una de las empresas, los datos del CELF y de la SIDE, en cuanto a la proporción del número de facturas y del número de líneas de pedidos, son bastante similares. En términos más generales, la SIDE cuestiona el concepto de «pedidos de pequeña cuantía» tal como lo definen las autoridades francesas. Según la SIDE, el concepto es arbitrario, porque el coste de despacho de un pedido no está en función de su importe, sino del número de líneas.
- (100) La Comisión considera que no es necesario pronunciarse definitivamente sobre la cuestión de la necesidad de la ayuda ya que las condiciones de necesidad y proporcionalidad son acumulativas y que en el considerando 121 se concluirá que no está demostrado que se cumpla el requisito de proporcionalidad.
- (101) En segundo lugar, la Comisión considera que el impacto sobre el comercio en la Unión Europea y el falseamiento de la competencia provocado por la medida son muy bajos, especialmente teniendo en cuenta los importes correspondientes a la medida, la escasísima posibilidad de sustitución entre los libros en lengua francesa y los de otro idioma, así como la considerable diferencia entre el volumen de libros en francés exportados a países no francófonos desde Francia, por una parte, y desde Bélgica y Luxemburgo, por otra.
- (102) Más concretamente, en cuanto al mercado de la comisión de exportación de libros en lengua francesa, la Comisión observa que el CELF y la SIDE, como parte de su actividad de comisionistas de exportación, distribuyen libros en países y territorios no francófonos. En efecto, en los países de habla francesa, el mercado local está cubierto por los principales editores a través de sus filiales o sus representantes. La comisión de exportación, por lo tanto, solo desempeña un papel muy marginal en los mercados francófonos, que, sin embargo, constituyen la principal salida para los libros en francés.
- (103) En el mercado nacional de la comisión de exportación de libros en francés, operan comisionistas generalistas como la SIDE y el CELF y, en menor medida, comisionistas especializados, que venden también directamente a los usuarios finales y que competirían, de forma marginal, tanto con los dos comisionistas generalistas, así como cierto número de librerías que, incluso de manera ocasional, sirven pedidos a las librerías extranjeras y las librerías en línea, cuya actividad era aún relativamente escasa en el momento de las medidas de que se trata.
- (104) Así pues, en el mercado de referencia, el principal operador afectado por las medidas controvertidas es la SIDE. Por un lado, las autoridades francesas afirman que el programa de pedidos de pequeña cuantía estaba, en principio, abierto a cualquier empresa que lo hubiera solicitado, siempre que aceptara las condiciones de concesión de las ayudas. Indican que la denegación de la ayuda a la SIDE por parte del Ministerio de Cultura en 1991 estaba justificada por la negativa de la SIDE a cumplir la obligación de transparencia necesaria para disfrutar de dichas ayudas. Por otra parte, la SIDE indicó que la negativa de las autoridades francesas se debía a que era una empresa privada y no una cooperativa de editores. Por otra parte, en 1996, tras la anulación de la Decisión de la Comisión de 18 de mayo de 1993, el Ministerio de Cultura, deseoso de poner fin al procedimiento, recordó a la SIDE que el régimen de ayudas para pedidos de pequeña cuantía no estaba reservado al CELF, proponiéndole, mediante carta de 3 de septiembre de 1996, una reunión para estudiar si podía prestar los mismos servicios que el CELF, en las mismas condiciones de transparencia. En una reunión celebrada el 26 de septiembre de 1996, los dirigentes de la SIDE informaron al Ministerio de Cultura de que se negaban a acogerse a un programa cuya compatibilidad con el Derecho comunitario podía ser impugnada por la Comisión.

- (105) En cualquier caso, los elementos indicados anteriormente en los considerandos 101 y siguientes parecen indicar que la alteración de las condiciones del comercio y de la competencia en la UE por las medidas en cuestión fue relativamente limitada.
- (106) Sin embargo, para determinar si la medida es proporcional, la Comisión debe también comparar, en tercer lugar, el importe de las ayudas recibidas con los costes soportados por el CELF para alcanzar el objetivo perseguido por las autoridades francesas.
- (107) A tal efecto, es necesario recordar las diferentes etapas del proceso de despacho de los pedidos, en el que las distintas partes están de acuerdo:
- la recepción de la orden de pedido del librero;
 - la codificación del pedido;
 - la introducción del pedido;
 - el envío del pedido a la editorial;
 - la recepción de los libros;
 - la atribución a cada cliente de un lugar físico, «la casilla» donde se almacenan los libros encargados;
 - el embalaje.
- (108) Según las autoridades francesas, el CELF soportaba ciertos costes por la tramitación de los «pedidos de pequeña cuantía». En efecto, las autoridades francesas consideran que en el mercado de la comisión de exportación, algunos pedidos generan tales costes adicionales que la prestación no puede ser rentable. Las autoridades francesas indicaron que habían elegido el umbral de 500 FRF (76,22 EUR) para definir un «pedido de pequeña cuantía» y que dicho umbral se había determinado de manera empírica. Las autoridades francesas precisaron que ciertos pedidos inferiores a 500 FRF podían ser rentables, mientras que otros, de un importe superior, podían no serlo. El objetivo era encontrar un método económicamente aceptable para que el CELF se encargase de los pedidos de pequeña cuantía aunque no fueran suficientemente rentables.
- (109) Como señalaba la Comisión en su Decisión de ampliación del procedimiento, corresponde a las autoridades francesas, en el marco del análisis de la compatibilidad, establecer el importe y los costes reales en que haya incurrido el CELF.
- (110) A este respecto, en su Decisión de ampliación del procedimiento, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que le proporcionaran ciertos elementos con el fin de sacar las conclusiones de la sentencia del Tribunal y de pronunciarse sobre la proporcionalidad de la ayuda. La Comisión solicitó, en particular, lo siguiente:
- una justificación suficiente de por qué no se dispone de los datos de los costes correspondientes a los pedidos de pequeña cuantía de los distintos años afectados y una demostración suficiente de por qué podría ser aceptable una extrapolación basada únicamente en el año 1994,
 - los datos que permitan tener en cuenta los costes reales (no las simples estimaciones) del despacho de los pedidos de pequeña cuantía en 1994 (al menos por lo que se refiere a ciertas categorías de gastos) y, en su caso, una justificación suficiente de por qué podría ser aceptable una estimación de los costes totales soportados por el CELF,
 - una clave de reparto de costes convincente, que permita asignar una parte de los costes totales al despacho de los pedidos de pequeña cuantía y, sobre todo, que se pueda aplicar a cada tipo de gasto durante todo el período,
 - información sobre la evolución de la proporción de pedidos teletransmitidos en los años de que se trata,
 - los costes asociados a los pedidos de pequeña cuantía en ausencia de coeficientes multiplicadores no justificados,
 - el cálculo de los costes soportados por el CELF para el despacho de los pedidos de pequeña cuantía sin aplicar los coeficientes multiplicadores, así como en el supuesto de que se aplicaran dichos coeficientes solo en el caso de los pedidos no teletransmitidos,
 - la posición de las autoridades francesas sobre el cálculo del Tribunal según el cual, en ausencia de dichos coeficientes, los costes de despacho de los pedidos de pequeña cuantía hubieran disminuido en más de 635 000 FRF (96 805,13 EUR), incluso sin tener en cuenta las categorías de costes distintas de aquellas a las que se aplicó un coeficiente «tres». Cabe recordar que, de acuerdo con el cálculo del Tribunal, el resultado operativo del despacho de los pedidos de pequeña cuantía hubiera dado un saldo positivo de más de 600 000 FRF (91 469,41 EUR),
 - la posición de las autoridades francesas sobre la posibilidad de que el CELF tuviera un beneficio razonable.

- (111) En particular, tal como indicaba ya en su Decisión de ampliación del procedimiento, a falta de explicaciones complementarias y de actualización de los datos por las autoridades francesas, la Comisión no estaba en condiciones de utilizar las cuentas de empleo del programa de despacho de pedidos de pequeña cuantía que las autoridades francesas proporcionaron con respecto a los años 1994 a 2001, en su carta de 17 de enero de 2003, ni las explicaciones relativas a la realización del análisis de contabilidad analítica proporcionadas en la carta de 5 de marzo 1998.
- (112) Sin embargo, las autoridades francesas no facilitaron los detalles que les solicitaba la Comisión en su Decisión de ampliación del procedimiento, remitiéndose simplemente, en lo que se refiere a la proporcionalidad de la ayuda, a los datos ya suministrados el 17 de septiembre de 2002, el 17 de enero de 2003 y el 11 de marzo de 2003, que la Comisión no podía utilizar como tales, habida cuenta de la sentencia del Tribunal de 15 de abril de 2008.
- (113) Mediante carta de 8 de octubre de 2009, los servicios de la Comisión recordaron, pues, a las autoridades francesas su solicitud de que le enviaran los datos referentes a los puntos concretos mencionados, al tiempo que indicaban que si no recibían esa información en un plazo de diez días hábiles, la Comisión debería adoptar una decisión final sobre la base de la información de que disponía de conformidad con el artículo 13, apartado 1, del Reglamento de procedimiento, previo envío, en su caso, de un requerimiento de que se le facilitara dicha información de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 659/1999.
- (114) Mediante carta de 21 de octubre de 2009, las autoridades francesas indicaron que no tenían información adicional que suministrar, remitiéndose a sus observaciones de 9 de junio 2009.
- (115) Mediante una decisión de 20 de noviembre de 2009 («la Decisión de requerimiento»), la Comisión decidió, pues, requerir a Francia que presentara la información solicitada puesto que, a pesar de las reiteradas solicitudes, esa información no se le había proporcionado.
- (116) Mediante carta de 2 de diciembre de 2009, las autoridades francesas indicaron que no tenían información adicional que facilitar a la Comisión y que remitían a las observaciones que presentaron el 9 de junio 2009.
- (117) Ahora bien, el artículo 13 del Reglamento de procedimiento establece que «El examen de la presunta ayuda ilegal deberá terminar con una decisión [...]. Si un Estado miembro incumple un requerimiento de información, esta decisión se adoptará basándose en la información disponible».
- (118) Tal como se indicó anteriormente, las autoridades francesas no facilitaron a la Comisión los datos que se les habían pedido en repetidas ocasiones, la última de ellas en su Decisión de requerimiento de 20 de noviembre de 2009.
- (119) De conformidad con el artículo 13 del Reglamento de procedimiento, la Comisión tomará su decisión sobre la base de la información disponible, recordando, en cualquier caso, que corresponde a las autoridades francesas demostrar la compatibilidad de la ayuda examinada con el mercado interior y, por lo tanto, la proporcionalidad de dicha ayuda.
- (120) A la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008 y de los elementos a disposición de la Comisión, no parece posible, en particular, basarse en una extrapolación de los costes estimados del despacho de los pedidos de pequeña cuantía de 1994. Tampoco parece posible utilizar las claves de distribución de los costes no justificados y basarse en datos a los que se han aplicado coeficientes multiplicadores no justificados, sobre todo en los pedidos teletransmitidos. A la luz del cálculo de los costes de despacho de los pedidos de pequeña cuantía que figura en la sentencia del Tribunal, y dado que las autoridades francesas no facilitaron a la Comisión la información que respondiera a las dudas que esta planteaba en su Decisión de ampliación del procedimiento sobre la proporcionalidad de la ayuda, no está demostrado, en particular, el carácter deficitario de la actividad de despacho de los pedidos de pequeña cuantía.
- (121) Por consiguiente, la Comisión considera que no está demostrado que las ayudas concedidas durante los años 1994 a 2001 cumplieran el requisito de proporcionalidad.
- (122) Así pues, sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, esas ayudas no son compatibles.
- b) *Evaluación de las ayudas con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE*
- (123) El artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE [antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letra c)] establece que «podrán considerarse compatibles con el mercado interior [...] las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».
- (124) Según la sentencia del Tribunal de 15 de abril de 2008, la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE [antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letra d)], no puede aplicarse a las ayudas abonadas al CELF de 1980 a 1993. Así pues, es necesario determinar si se les puede aplicar la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE [antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letra c)].

- (125) Lo mismo debe hacerse con las ayudas concedidas entre 1994 y finales de 2001, respecto a las cuales la Comisión ha concluido en el considerando 122 que no les es aplicable la excepción prevista en el artículo 107, párrafo 3, letra d), del TFUE [antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letra d)],
- (126) Para determinar si la compatibilidad podría basarse en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, la Comisión debe verificar si las ayudas perseguían un objetivo permanente de interés común y si no alteran el comercio en una medida contraria al interés común.
- (127) La Comisión considera que las ayudas perseguían un interés común, tal como se ha indicado anteriormente. Cabe recordar a este respecto que la introducción en el Tratado de la Unión Europea de la excepción prevista en el antiguo artículo 87 CE, apartado 3, letra d), [actualmente artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE] confirma la política seguida por la Comisión sobre la base del antiguo artículo 92, apartado 3, letra c), antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. En efecto, en el pasado, la Comisión permitió sobre la base de ese artículo ayudas con objetivos culturales. Esta práctica fue confirmada por los tribunales de la Unión Europea, por ejemplo, en la citada sentencia del Tribunal de 18 de septiembre de 1995, en la que este declaró que la Comisión estaba en condiciones de aprobar, sobre la base del antiguo artículo 92 CE, apartado 3, letra c), una decisión favorable respecto a tres regímenes de ayuda gestionados por el CELF (ayuda para el flete aéreo, el programa *Page à Page* y el *Programme Plus*).
- (128) Por el contrario, la Comisión considera que no está demostrado que las ayudas fueran proporcionales al objetivo que se buscaba.
- (129) En su Decisión de ampliación del procedimiento, y posteriormente en su Decisión de requerimiento, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que presentaran sus observaciones sobre la proporcionalidad de las ayudas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (130) Tal como se indicó anteriormente, las autoridades francesas no facilitaron a la Comisión datos que demostraran la proporcionalidad de las ayudas concedidas desde 1980, que esta les había pedido concretamente, por última vez, en su Decisión de requerimiento, de 20 de noviembre de 2009.
- (131) De conformidad con el artículo 13 del Reglamento de procedimiento, la Comisión adoptó una Decisión sobre la base de la información disponible, recordando, en cualquier caso, que correspondía a las autoridades francesas demostrar la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda investigada y, por lo tanto, la proporcionalidad de la misma.
- (132) *Mutadis mutandis*, el razonamiento anterior sobre la proporcionalidad de la ayuda en virtud del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE puede aplicarse aquí también.
- (133) La Comisión considera, por tanto, que no está demostrado que las ayudas concedidas cumplan el criterio de proporcionalidad.
- (134) En conclusión, la Comisión considera que la medida no es compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

C. Evaluación de la medida con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE

- (135) Las autoridades francesas han afirmado en repetidas ocasiones que el CELF tenía una misión de servicio público, y que las medidas controvertidas debían evaluarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106, apartado 2, del TFUE (antiguo artículo 86 CE, apartado 2).
- (136) Dicho artículo establece que «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo del comercio no deberá verse afectado de forma contraria al interés de la Unión».
- (137) Ante todo, en este caso debe plantearse si existe un servicio de interés económico general. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, a excepción de aquellos sectores en los que este asunto está ya regulado por la Unión Europea, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la naturaleza de los servicios que pueden ser calificados de interés económico general. Por lo tanto, la tarea de la Comisión consiste en velar por que ese margen de apreciación se use sin error manifiesto en lo que respecta a la definición de los servicios de interés económico general.
- (138) En este caso, las autoridades francesas han declarado en repetidas ocasiones que el CELF tenía una misión específica de servicio público de carácter cultural que consistía en despachar cualquier pedido de libros en francés procedente de librerías sitas en el extranjero, cualquiera que fuese el volumen y la naturaleza del pedido. La Comisión considera que, en efecto, esa misión podría constituir un servicio de interés económico general.

- (139) En segundo lugar, debe comprobarse si se había encargado al CELF ese servicio de interés económico general. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia de la Unión Europea, las empresas en cuestión deberán haber sido encargadas por el Estado de la gestión de ese servicio mediante uno o varios actos oficiales, cuya forma puede determinar cada Estado miembro.
- (140) En este caso, las autoridades francesas celebraron varios acuerdos entre el CELF y el Ministerio de Cultura, que demuestran, según ellas, que, efectivamente, se había encargado al CELF la gestión del servicio de interés económico general en cuestión. Según las autoridades francesas, la Dirección del Libro y de la Lectura celebró hasta 2001 convenios anuales con el CELF.
- (141) Sin embargo, a pesar de las peticiones de la Comisión, incluso en su Decisión de requerimiento, las autoridades francesas no han facilitado ninguna copia de los convenios de servicio público de cada uno de los años en cuestión.
- (142) Por otra parte, en los convenios de que dispone la Comisión, no está definida la naturaleza precisa de las obligaciones de servicio público (por ejemplo, en el convenio no se indica el importe a partir del cual los pedidos se consideran como «pedidos de pequeña cuantía»). De ello se desprende que, incluso respecto a esos años, no existe un acto que indique con suficiente precisión las obligaciones de servicio público que incumbían al CELF.
- (143) Por lo tanto, la Comisión considera que no se ha demostrado que el CELF haya sido encargada de la gestión de servicio público en cuestión mediante un acto oficial para cada uno de los años considerados.
- (144) Por último, y sin que sea preciso pronunciarse sobre la condición de necesidad, puesto que las condiciones son acumulativas, la Comisión considera que el requisito de proporcionalidad no se cumple.
- (145) En efecto, en los convenios a disposición de la Comisión no hay ninguna explicación sobre el modo en que se calculó el importe de la ayuda. Por otra parte, la obligación del CELF de facilitar las cuentas sobre el uso de la subvención no va acompañada de una definición precisa de los parámetros de cálculo y de control del coste de la actividad de servicio público que permita verificar que no existe sobrecompensación. Además, si bien los convenios preveían que, en caso de que una parte de la subvención no se utilizara, se trasladaría de un año a otro, no contengan detalle alguno sobre el funcionamiento de este mecanismo, que, por lo demás, parece que no se ha aplicado. Por último, en términos más generales, tal como se indica en el análisis del criterio de proporcionalidad con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE, las autoridades francesas no han aportado datos que demuestren la proporcionalidad de las ayudas concedidas habida cuenta de los diferentes puntos de la sentencia del Tribunal.
- (146) Así pues, las autoridades francesas no han facilitado a la Comisión los elementos que demuestren la proporcionalidad de las ayudas en el contexto del artículo 106, apartado 2, del TFUE y que aquella les solicitó especialmente en su Decisión de requerimiento de 20 de noviembre de 2009.
- (147) De conformidad con el artículo 13 del Reglamento de procedimiento, la Comisión adopta, pues, su decisión sobre la base de la información disponible, recordando, en cualquier caso, que corresponde a las autoridades francesas demostrar la compatibilidad de la ayuda examinada con el mercado interior y, por lo tanto, la proporcionalidad de la ayuda.
- (148) Por razones idénticas a las mencionadas en el análisis de la proporcionalidad de las ayudas desde el punto de vista del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, la Comisión considera, por tanto, que no está demostrado que las ayudas concedidas cumplan el criterio de proporcionalidad.
- (149) La Comisión considera, pues, que no se cumplen las condiciones de aplicación del artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- (150) En conclusión, la Comisión considera, pues, que el mecanismo de ayuda denominado Programa de «pedidos de pequeña cuantía», ejecutado por Francia en favor del CELF entre 1980 y finales de 2001 constituye una ayuda incompatible con el mercado interior.
- 5. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN, CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES, CONFIANZA LEGÍTIMA, PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**
- (151) En principio, en caso de ayuda estatal ilegal e incompatible, la Comisión debe ordenar al Estado miembro en cuestión que tome todas las medidas necesarias para recuperar la ayuda del beneficiario. En efecto, el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 establece que «Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda».
- (152) No obstante, la Comisión debe tener en cuenta los elementos siguientes.

- (153) En primer lugar, el artículo 15 del Reglamento (CE) n° 659/1999 establece que los poderes de la Comisión de recuperar una ayuda están sujetos a un plazo de prescripción de diez años. El plazo de prescripción comienza el día en que se concede la ayuda ilegal al beneficiario y cualquier medida adoptada por la Comisión o un Estado miembro, a petición de la Comisión, en relación con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción.
- (154) Como ya expuso en su Decisión de ampliación del procedimiento, sin recibir comentarios especiales al respecto de las partes interesadas, la Comisión considera que la norma de prescripción mencionada en el considerando anterior es aplicable en este caso. En efecto, en su sentencia de 5 de octubre de 2006 en el asunto *Transalpine* ⁽¹⁾, el Tribunal de Justicia consideró que, en la medida en que el Reglamento (CE) n° 659/1999 contiene normas de procedimiento, dichas normas se aplican a todos los procedimientos administrativos en materia de ayudas estatales pendientes ante la Comisión cuando entró en vigor el Reglamento n° 659/1999/CE, esto es, el 16 abril de 1999. Ahora bien, el presente asunto es parte del procedimiento de investigación formal incoado desde el 30 de junio de 1996.
- (155) En este caso, dado que las ayudas se abonaron cada año desde 1980 y que la Comisión presentó una solicitud de información a las autoridades francesas en abril de 1992, parece que las ayudas concedidas al CELF en 1980 y 1981 no pueden recuperarse, habida cuenta de la expiración del plazo de prescripción.
- (156) En segundo lugar, la Comisión no debe exigir la recuperación si, al hacerlo, va en contra de un principio general del Derecho de la Unión Europea. En efecto, según la jurisprudencia de la Unión Europea, la Comisión deber tener en cuenta las circunstancias excepcionales que justifiquen su renuncia a ordenar la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente cuando dicha recuperación se oponga a un principio general del Derecho Unión Europea.
- (157) En este contexto, en su Decisión de ampliación del procedimiento, la Comisión solicitó a las autoridades francesas, al beneficiario de la ayuda y a cualquier otra parte interesada que presentaran sus observaciones sobre la aplicación en este caso del principio de confianza legítima, del principio de seguridad jurídica, o de cualquier otro principio que pudiera llevar a la Comisión a no exigir la recuperación de la ayuda.
- (158) La Comisión observa que, en sus alegaciones, las autoridades francesas consideraron que existían circunstancias excepcionales que limitaban la obligación de devolver las ayudas. Por el contrario, la SIDE consideró que tales circunstancias excepcionales no existían.
- (159) A este respecto, la Comisión recuerda que, en el marco de las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia en el asunto CELF anteriormente citado, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba, en esencia, si la adopción por la Comisión de tres decisiones sucesivas en las que declaraba una ayuda compatible con el mercado interior, que fueron anuladas posteriormente por el Tribunal de Justicia de la Comunidad, podían en sí mismas constituir una circunstancia excepcional que justificara una limitación de la obligación del beneficiario de devolver esa ayuda.
- (160) En su sentencia de 11 de marzo de 2010, el Tribunal se refirió primero a su sentencia de 12 de febrero de 2008, en cuyos apartados 65 y siguientes indicaba que, tras la anulación de una decisión positiva de la Comisión, no puede excluirse la posibilidad que asiste al beneficiario de las ayudas aplicadas ilegalmente de invocar circunstancias excepcionales que pudieron fundamentar legítimamente su confianza en el carácter válido de la ayuda y de oponerse, por consiguiente, a su devolución ⁽²⁾.
- (161) No obstante, el Tribunal indicaba también que una decisión positiva de la Comisión no puede originar la confianza legítima del beneficiario de la ayuda ni, por una parte, cuando esa decisión ha sido impugnada dentro de los plazos señalados para la interposición de un recurso contencioso y fue posteriormente anulada por el Tribunal de Justicia, ni, por otra, hasta que el período de apelación haya expirado o, en caso de apelación, hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado de forma definitiva ⁽³⁾.
- (162) En este caso, en su sentencia de 11 de marzo de 2010, el Tribunal declaró que la anulación de la tercera decisión positiva de la Comisión por la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008 no puede, en sí misma, dar lugar a una confianza legítima o constituir una circunstancia excepcional ⁽⁴⁾.
- (163) El Tribunal de Justicia añadió que la sucesión poco corriente de tres anulaciones traduce, *a priori*, la dificultad del asunto y, lejos de originar una confianza legítima, aumenta más bien las dudas del beneficiario sobre la compatibilidad de la ayuda controvertida. El Tribunal admite que una sucesión de tres recursos que finalicen con tres anulaciones caracteriza una situación muy rara, pero considera que tales circunstancias se inscriben en el funcionamiento normal del sistema jurisdiccional, que ofrece a los sujetos de derecho que estiman sufrir las consecuencias de la ilegalidad de una ayuda la posibilidad de actuar para obtener la anulación de decisiones sucesivas que consideren que provocan esta situación.

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal de 5 de octubre de 2006, C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, Rec. p. I-9957, apartado 34.

⁽²⁾ Apartados 42 y siguientes.

⁽³⁾ Apartados 66 a 68.

⁽⁴⁾ Apartados 50 y siguientes.

- (164) Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró que, en este caso, tampoco cabe admitir la existencia de una circunstancia excepcional a la luz del principio de seguridad jurídica ⁽¹⁾, dado que, hasta que la Comisión no adopte una decisión de aprobación y expire el plazo señalado para interponer un recurso contra dicha decisión, el beneficiario no tiene certeza alguna acerca de la legalidad de la ayuda, de modo que no pueden invocarse ni el principio de protección de la confianza legítima ni el de la seguridad jurídica.
- (165) Además, tal como indica el Tribunal en su Sentencia de 11 de marzo de 2010 ⁽²⁾, la existencia de una circunstancia excepcional no puede tenerse en cuenta a la luz del principio de proporcionalidad. En efecto, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad, de modo que la recuperación de dicha ayuda, con objeto de restablecer la situación anterior, no puede considerarse, en principio, una medida desproporcionada con respecto a los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas estatales.
- (166) Por consiguiente, el Tribunal concluyó que la adopción por la Comisión de tres decisiones sucesivas por las que declara una ayuda compatible, que han sido anuladas con posterioridad por el juez comunitario no constituye, en sí, una circunstancia excepcional que pueda justificar la limitación de la obligación del beneficiario de restituir esta ayuda, ilegal e incompatible.
- (167) Teniendo en cuenta lo anterior y la ausencia de cualquier otro elemento que pueda constituir una circunstancia excepcional, la Comisión considera que no existe en este caso ninguna circunstancia excepcional que pueda limitar la obligación del CELF de devolver las ayudas en cuestión (a excepción de las cantidades abonadas en 1980 y 1981, tal como se explicó anteriormente).
- (170) En aplicación del artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 659/1999, las ayudas que deban recuperarse deberán incluir intereses compuestos desde la fecha en que la ayuda ilegal estuvo a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación efectiva.
- (171) No obstante, de la sentencia del Tribunal de 12 de octubre de 2000 en el asunto Magefesa ⁽⁴⁾, se desprende que cuando una empresa sea declarada en quiebra y la legislación nacional así lo disponga, no se adeudarán los intereses devengados después de la quiebra de la empresa sobre el importe de las ayudas ilegales percibidas antes de dicha declaración de quiebra.
- (172) A este respecto, cabe señalar que, en su nota presentada el 27 de enero de 2010, las autoridades francesas informaron a la Comisión de la situación en la que se encuentra el CELF en la actualidad.
- (173) Habida cuenta de la situación financiera del CELF, el 25 de febrero de 2009 se inició respecto a esta empresa un procedimiento de salvaguardia, nombrándose un administrador judicial.
- (174) El Estado francés reclama, por el contencioso sobre las ayudas estatales, las deudas siguientes: 11 885 785,02 EUR (en concepto de pago de los intereses de conformidad con la mencionada Decisión del Consejo de Estado de 19 de diciembre de 2008), 4 814 339,9 EUR (como eventual reembolso del capital de la ayuda recibida durante los años 1980 a 2001).
- (175) Las autoridades francesas han indicado que de la situación de las deudas se desprende que de un pasivo total declarado de 21 254 232,29 EUR, las deudas en disputa ascienden a 17 045 039,50 EUR.
- (176) Tras comprobar que el saneamiento era manifiestamente imposible, el administrador judicial solicitó la conversión de la salvaguardia en liquidación judicial, debido, en particular a las deudas reclamadas por el Estado.
- (177) Mediante resolución de 9 de septiembre de 2009 en la que se declaraba la existencia de un pasivo que excluía la posibilidad de elaborar un plan de continuidad, el Tribunal de Comercio de París ordenó la liquidación del CELF y nombró un liquidador. El Tribunal fijó en dos años el plazo después del cual debería examinarse la conclusión de la liquidación judicial. No obstante, las autoridades francesas indicaron que los litigios en curso o futuros podrían justificar el retraso de la fecha de conclusión de la liquidación judicial.

6. RECUPERACIÓN

- (168) En aplicación del artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999, las autoridades francesas deben, pues, recuperar del CELF el importe de las ayudas que se le abonaron en el marco del programa de «pedidos de pequeña cuantía» durante los años 1982 a 2001.
- (169) Tal como se desprende del cuadro ⁽³⁾, el importe total de la ayuda que debe recuperarse del CELF percibida durante los años 1982 a 2001 asciende, pues, a 4 631 401 EUR, a los que se añadirán los intereses.

⁽¹⁾ Apartado 53.

⁽²⁾ Apartado 54.

⁽³⁾ Véase el cuadro presentado en el considerando 60 de la presente Decisión.

⁽⁴⁾ Sentencia del Tribunal de 12 de octubre de 2000, C-480/98, Comisión/España, «Magefesa», Rec. p. I-08717.

- (178) Las autoridades francesas indicaron que todo el personal del CELF fue despedido y que la administración de la liquidación se disolvió el 31 de diciembre 2009. Las únicas operaciones en curso tienden a recuperar las cantidades pendientes de pago por los clientes.
- (179) Las autoridades francesas indicaron en un correo electrónico de 9 de marzo de 2010 que el procedimiento de liquidación adoptado para el CELF ha respetado las normas habituales del procedimiento de liquidación de empresas.
- (180) Así pues, según la información remitida a la Comisión por las autoridades francesas, el CELF no ejerce ya actualmente ninguna actividad económica.
- (181) Por lo tanto, habida cuenta del procedimiento de liquidación en curso del CELF, las autoridades francesas deben garantizar, en particular, como parte de su obligación de recuperar la ayuda incompatible, el cumplimiento de la ley aplicable en caso de liquidación de la empresa beneficiaria⁽¹⁾. Ello implica, en particular, que los activos del CELF se vendan a precio de mercado, que el Estado registre los importes correspondientes a la recuperación de las ayudas ilegales incompatibles en el pasivo de la empresa en quiebra y que haga valer sus derechos como acreedor en todas las fases del procedimiento hasta que concluya la liquidación.
- (182) Por lo que respecta al cálculo de los intereses, cabe señalar que, con arreglo a la legislación francesa, el artículo L 622-28 del Código de Comercio establece que «el juicio de inicio [del procedimiento de salvaguardia] interrumpe los intereses legales y convencionales, así como los intereses de demora y recargos».
- (183) Por lo tanto, en el presente caso, los importes abonados al CELF devengarán intereses desde la fecha en que fueron puestos a disposición hasta el 25 de febrero 2009, fecha de la sentencia del Tribunal de Comercio de París de apertura del procedimiento de salvaguardia, que se transformó luego en liquidación judicial mediante resolución de 9 de septiembre de 2009.

7. CONCLUSIÓN

- (184) La Comisión concluye que Francia ha concedido ilegalmente la ayuda en cuestión en favor del CELF, en infracción de lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

⁽¹⁾ Véanse también los apartados 63 y siguientes de la Comunicación de la Comisión «Hacia una aplicación efectiva de las decisiones de la Comisión por las que se ordena a los Estados miembros que recuperen las ayudas estatales ilegales e incompatibles» (DO C 272 de 15.11.2007, p. 4).

- (185) Dicha ayuda es incompatible con el mercado interior y debe ser recuperada por las autoridades francesas, a excepción de los importes pagados en 1980 y 1981, que han prescrito.

- (186) Así pues, las autoridades francesas deberán recuperar del CELF un importe de 4 631 401 EUR, a los que se añadirán los intereses de cada una de las ayudas abonadas anualmente desde 1982. Los importes a recuperar devengarán intereses desde la fecha en que fueron puestos a disposición del beneficiario hasta el 25 de febrero 2009, fecha de la sentencia del Tribunal de Comercio de París por la que se inicia el procedimiento de salvaguardia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal concedida por Francia de forma ilegal, en infracción del artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a favor de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF) es incompatible con el mercado interior.

Artículo 2

1. Francia deberá recuperar un importe de 4 631 401 EUR, correspondiente a las cantidades percibidas por el CELF durante los años 1982 a 2001, en concepto de la ayuda contemplada en el artículo primero.
2. Los importes a recuperar devengarán intereses desde la fecha en que fueron puestos a disposición del beneficiario hasta el 25 de febrero 2009, fecha de la sentencia del Tribunal de Comercio de París por la que se inicia el procedimiento de salvaguardia.
3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004.

Artículo 3

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2 será inmediata y efectiva.
2. Francia garantizará que la presente Decisión se ejecute en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 4

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Francia presentará la siguiente información:
 - a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse del beneficiario;

- b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.

También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados del beneficiario.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Francesa.

2. Francia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2 haya concluido. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión.

Hecho en Bruselas, el 14 de diciembre de 2010.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente