COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 10 de junio de 1998

relativa a la ayuda estatal en favor de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

[notificada con el número C(1998) 1728]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(1999/133/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Tras haber emplazado a los interesados a que presentasen sus observaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93,

Considerando lo siguiente:

I. ANULACIÓN DE LA DECISIÓN CELF

El 18 de septiembre de 1995, el Tribunal de Primera Instancia (en lo sucesivo denominado «el Tribunal») anuló parcialmente, mediante su sentencia en el asunto T-49/93, SIDE/Comisión [1], la Decisión de la Comisión, de 18 de mayo de 1993, de autorizar las ayudas concedidas por el Gobierno francés a los exportadores de libros en lengua francesa. Esta Decisión de la Comisión quedó anulada en lo que atañía a las ayudas concedidas a la Coopérative d'exportation du livre français (Cooperativa de exportación del libro francés, en lo sucesivo denominada «CELF») para compensar el mayor coste de tramitación de los pedidos de pequeña cuantía efectuados por librerías establecidas en el extranjero.

II. PROCEDIMIENTO PRECONTENCIOSO

Mediante carta de 20 de marzo de 1992, la parte demandante, Société internationale de diffusion et d'édition (Sociedad internacional de difusión y edición, en lo sucesivo denominada «SIDE»), que es un competidor de CELF, preguntó a la Comisión si las ayudas concedidas a CELF y por CELF habían sido notificadas de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

Mediante cartas de 2 de abril de 1992 y de 23 de febrero de 1993, la Comisión solicitó al Gobierno francés información sobre las medidas en favor de CELF. Las autoridades francesas la facilitaron mediante carta de 29 de junio de 1992 y fax de 19 de abril de 1993.

Mediante carta de 7 de agosto de 1992, la Comisión confirmó por escrito a SIDE que las ayudas no habían sido notificadas y le invitó a comunicar cualquier otra información que considerase pertinente. Mediante carta de 7 de septiembre de 1992, SIDE facilitó información a la Comisión.

El 18 de mayo de 1993, la Comisión decidió no plantear objeciones a la concesión de las ayudas en cuestión. SIDE fue informada de esta Decisión de la Comisión por carta de 27 de mayo de 1993. El Gobierno francés fue informado, mediante carta de 10 de junio de 1993, de la Decisión de la Comisión de autorizar las ayudas en virtud de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de agosto de 1993, SIDE interpuso un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión, alegando tres motivos de nulidad. El Tribunal sólo aceptó el referente a la violación del apartado 3 del artículo 92 y anuló por vicio de forma las partes pertinentes de la Decisión.

[1] Rec. 1995, p. II-2501.

En su Decisión, la Comisión había aplicado la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 basándose, por un lado, en la finalidad cultural de los regímenes de ayuda y, por otro, en la particular situación de la competencia en el sector del libro. Por ello, el Tribunal examinó, en primer lugar, si la Comisión había podido verificar que el objetivo perseguido por las autoridades francesas era efectivamente de orden cultural y, en segundo lugar, si la Comisión había efectuado un análisis económico del sector afectado que le permitiese concluir que la concesión de las ayudas no alteraría las condiciones de la competencia y de los intercambios en forma contraria al interés común.

Por lo que respecta a la finalidad de las ayudas, el Tribunal no puso en tela de juicio el hecho de que la Comisión estuviese legítimamente convencida de su carácter cultural; pero estimó, en lo tocante al segundo punto, que la información en que la Comisión se había basado para evaluar la compatibilidad de las ayudas con el mercado común era insuficiente.

De ahí que fallase que la Comisión debería haber incoado el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 para dar a todos los interesados la oportunidad de presentar sus observaciones y para conocer los aspectos esenciales del asunto antes de tomar una decisión, asegurándose de este modo de la corrección de su apreciación, que podía plantear dificultades serias.

IV. PROCEDIMIENTO DEL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 93 DEL TRATADO

Mediante carta de 17 de octubre de 1995, antes de considerar la posibilidad de iniciar un procedimiento de investigación, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que le comunicasen las modificaciones que hubiesen introducido en las ayudas a CELF a raíz de la sentencia del Tribunal. Las autoridades francesas respondieron, mediante carta de 5 de diciembre de 1995, que no habían modificado las ayudas.

El 7 de junio de 1996, SIDE y la Comisión celebraron una reunión. El 28 de junio de 1996, SIDE comunicó a la Comisión más información que consideraba pertinente.

El 30 de julio de 1996, la Comisión decidió incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado con respecto a las ayudas. El Gobierno francés fue informado de ello por carta de 21 de agosto de 1996.

A raíz de la carta del Gobierno francés de 23 de septiembre de 1996, la Comisión concedió a las autoridades francesas, mediante carta de 1 de octubre de 1996, una prolongación del plazo de que disponían para responder a su decisión.

Mediante carta de 13 de octubre de 1996, SIDE informó del procedimiento que había iniciado a nivel nacional (Tribunal administratif de Paris) para conseguir que fuera suprimida la subvención compensatoria para pedidos de pequeña cuantía y se devolviesen las cantidades ya abonadas.

La Comunicación de la Comisión [2] en la que se invitaba a los terceros interesados a presentar sus observaciones sobre las ayudas en cuestión fue publicada el 5 de diciembre de 1996. Varios terceros interesados (véase la parte VII), en su mayoría contrarios a las ayudas, enviaron sus observaciones en diciembre de 1996 y en enero de 1997. La Comisión transmitió estas observaciones al Gobierno francés por carta de 15 de abril de 1997. A este respecto, es de señalar que, lamentando la lentitud del procedimiento nacional, SIDE solicitó a la Comisión, por carta de 6 de enero de 1997, que adoptase medidas de urgencia por las que se ordenase al Gobierno francés que «suspenda inmediatamente el pago de todas las ayudas a la exportación de libros y de todas las ayudas que puedan tener por efecto falsear la competencia en el mercado de la comisión de exportación, independientemente de su beneficiario oficial, y ordene la devolución de las ayudas concedidas ilegalmente desde 1980».

Mediante cartas de 2 y 25 de julio de 1997, SIDE llamó la atención de la Comisión sobre el hecho de que las autoridades francesas siguieron concediendo ayudas ilegalmente a CELF y deploró la lentitud con que el Gobierno francés había respondido a las observaciones de los terceros interesados.

Este último respondió a la Decisión de la Comisión de iniciar un procedimiento y a las observaciones de los terceros interesados con sendas y largas cartas de 12 de diciembre de 1996 y 1 de octubre de 1997. El 29 de octubre de 1997 se reunieron los representantes de la Comisión y las autoridades francesas. Tras estas conversaciones, el Gobierno francés transmitió a la Comisión más información y nuevas observaciones por cartas de 30 de octubre y 21 de noviembre de 1997.

Por carta de 19 de diciembre de 1997, SIDE remitió a la Comisión un ejemplar de la demanda interpuesta en diciembre de 1997 en el marco del procedimiento iniciado a nivel nacional contra el Estado francés a propósito de las ayudas abonadas ilegalmente a CELF. El 10 de febrero de 1998, la Comisión recibió un ejemplar de la memoria presentada por duplicado por el Gobierno francés con relación al mismo asunto.

El 13 de febrero de 1998 se celebró una reunión entre, por una parte, los representantes de la Comisión y, por otra, las autoridades francesas y los representantes de CELF para abordar detenidamente la cuestión de la proporcionalidad de la ayuda.

Mediante carta de 5 de marzo de 1998, las autoridades francesas comunicaron a la Comisión más información, en particular, acerca del carácter compensatorio de la ayuda. Por su parte, mediante fax de 26 de marzo y 10 de

[2] DO C 366 de 5. 12. 1996, p. 7.

abril de 1998, CELF transmitió a la Comisión información actualizada sobre los costes suplementarios derivados de la tramitación de pedidos de pequeña cuantía y acerca del carácter compensatorio de la ayuda. El Ministerio de Cultura también facilitó más información a la Comisión mediante fax de 17 de abril de 1998. Por último, por fax de 19 de mayo de 1998, las autoridades francesas comunicaron más datos a la Comisión.

V. CREACIÓN Y COMETIDOS DE CELF COMO COOPERATIVA

CELF, cuyo nombre comercial es Centre d'exportation du livre français (Centro de exportación del libro francés), es una sociedad anónima cooperativa cuyo objeto social viene definido en sus actuales estatutos del modo siguiente: «tramitar directamente pedidos de libros, folletos y toda clase de soportes de comunicación, destinados al extranjero y a los territorios y departamentos de Ultramar, y, en general, ejecutar cualquier operación encaminada a desarrollar la promoción de la cultura francesa en el mundo a través de los soportes antes referidos».

Los 101 socios de CELF son, en su mayoría, editores establecidos en Francia, aunque la cooperativa está abierta a cualquier operador activo en el sector editorial o en el de la difusión de libros en lengua francesa, independientemente del lugar en que esté establecido. La actividad comercial de difusión de libros de CELF está orientada principalmente hacia los países y zonas donde no se habla francés, toda vez que en las zonas francófonas, especialmente Bélgica, Canadá y Suiza, realizan esta actividad las redes de distribución de los editores (véase el estudio de mercado, parte X).

Según el Gobierno francés, con anterioridad a la creación de CELF, la tramitación de pequeños pedidos se garantizaba en parte en el marco de las actividades internacionales de Hachette, cuya estructura fue creada entre las dos guerras mundiales, cuando todavía no había redes de distribución. Sin embargo, Hachette decidió poner fin a estas actividades en 1976 porque ya no eran rentables. Al año siguiente, en 1977, se fundó CELF. En 1979, ante las dificultades financieras de CELF, el sector, las editoriales, el Syndicat national de l'édition (Sindicato nacional de la edición) y los poderes públicos convinieron que CELF debía seguir existiendo, sobre todo porque la tramitación de pedidos pequeños era considerada como un servicio de interés económico general que ningún otro operador estaba dispuesto a ofrecer. Así pues, la concesión de subvenciones compensatorias para la tramitación de pedidos pequeños no comenzó en su forma actual hasta 1980.

En la actualidad CELF realiza las siguientes actividades:

— distribución: es la principal actividad de CELF. Como mayorista, CELF abastece únicamente a los editores y librerías que hacen pedidos firmes;

— difusión: esta actividad, que es más reciente, permite a CELF ofrecer a los editores un servicio equivalente al de una estructura de exportación. De este modo, aquéllos pueden estar representados en zonas geográficas que consideran menos importantes sin correr los riesgos que normalmente conlleva la exportación;

— gestión de programas públicos que cuentan con el apoyo financiero del Estado, como la tramitación de pedidos pequeños y determinados regímenes de ayuda; estos últimos fueron autorizados por el TPI porque no afectan a los intercambios entre Estados miembros;

— el CD-ROM Cézame: se trata de una actividad nueva que no está financiada por el Estado. En 1996, CELF decidió comercializar un CD-ROM destinado a las librerías. Con él pueden hacer pedidos a CELF o a cualquier otro proveedor por medio de un sistema de teletransmisión.

VI. LA AYUDA CONCEDIDA A CELF PARA LA TRAMITACIÓN DE PEDIDOS PEQUEÑOS

La subvención de explotación concedida a CELF tiene por finalidad compensar el coste suplementario que supone tramitar pequeños pedidos de librerías establecidas en el extranjero. Gracias a ella, CELF satisface pedidos que los editores o sus distribuidores no consideran rentables porque tienen un coste de expedición demasiado elevado para su valor total. Por tanto, esta ayuda contribuye a difundir la lengua y la literatura francesas.

Según el Gobierno francés, los otros medios para alcanzar los objetivos perseguidos con la ayuda concedida a CELF, como la concesión de ayudas directas a las numerosas librerías implicadas o a los editores y distribuidores que aceptasen tramitar pedidos pequeños, son demasiado onerosos y plantean problemas de supervisión. Las autoridades pusieron en pie el mecanismo de ayuda que les pareció más racional desde el punto de vista económico y más seguro en lo que atañe a la utilización de fondos públicos y el que menos afecta a los canales de distribución. Por lo tanto, a juicio de las autoridades francesas, la mejor solución consiste en compensar el mayor coste de tramitación de los pedidos pequeños por medio de una ayuda especial concedida por el Ministerio de Cultura a los comisionistas exportadores.

En el sector de la distribución de libros, los comisionistas que sólo tratan con minoristas o con organizaciones, pero nunca con los clientes finales, satisfacen pedidos cuya tramitación es considerada demasiado costosa por los editores o sus distribuidores. Los comisionistas centralizan pedidos de diferentes clientes que por sí solos resultan insignificantes y se dirigen a los editores o distribuidores, que así sólo tienen que entregar las obras encargadas en una única dirección. Si estos clientes son librerías o entidades públicas que desean encargar ejemplares a diferentes editoriales, el comisionista agrupa los pedidos por

editor, de manera que sus clientes no tengan que hacer varios pedidos a diversos proveedores distintos. Como la tramitación de todo pedido conlleva ciertos costes fijos, la intervención de un comisionista permite que tanto los distribuidores como los clientes reduzcan costes; de ahí que sea económicamente rentable.

En la práctica, la ayuda se concede del siguiente modo: las librerías que necesitan pequeñas cantidades de obras publicadas por diferentes editoriales ordenan sus pedidos a CELF, que hace las veces de comisionista exportador. La ayuda está destinada especialmente a satisfacer los pedidos de un valor inferior a 500 francos franceses, gastos de expedición excluidos. Por debajo de esa cantidad, se considera que los pedidos dejan de ser rentables. A principios de cada año se hace efectivo un importe equivalente a una cuarta parte de la ayuda abonada el año anterior y el resto se desembolsa en otoño, una vez que las autoridades públicas han examinado las estimaciones presupuestarias de CELF y las fluctuaciones del primer semestre del ejercicio financiero. En el plazo de tres meses a partir del cierre del ejercicio financiero, CELF debe rendir las cuentas detalladas de las subvenciones al Ministerio de Cultura y Lengua Francesa.

Por regla general, la ayuda prevista en el presupuesto de CELF asciende a 2 millones de francos franceses anuales. No obstante, si esta cantidad no se utiliza íntegramente, el saldo se descuenta del importe de la ayuda del año siguiente. La ayuda ascendió a 2 millones de francos franceses en 1990, 2,4 millones en 1991, 2,7 millones en 1992 y 2,5 millones en 1993. De hecho, en 1992 sólo se utilizaron 1,7 millones de francos franceses, en lugar de los 2,7 millones presupuestados. Esta tendencia se mantuvo en los años siguientes: en 1994 y en 1995, la ayuda ascendió aproximadamente a 2 millones de francos franceses, con lo que la media anual del período 1992-1995 fue de 2,0675 millones de francos franceses anuales (1,77 millones en 1992 y 2,5 millones en 1993). En 1996, la ayuda volvió a ser de 2 millones. Sin embargo, como ese año el volumen de pequeños pedidos fue algo inferior, CELF sólo recibió 1,6 millones en 1997.

Las autoridades francesas han alegado que la tramitación de pequeños pedidos lleva aparejado un conjunto de tareas y actividades manuales que la hacen más costosa que la tramitación de grandes pedidos. Como los pedidos pequeños tienen un valor medio bajo, estos costes suplementarios hacen que su tramitación no resulte en absoluto rentable. Las autoridades francesas han presentado a la Comisión una estimación de estos costes suplementarios basada en un sistema de contabilidad de costes que permite determinar el coste de las diferentes tareas que engloba la tramitación de pedidos pequeños. Estas tareas se describen a continuación.

La tramitación de un pedido pequeño comienza con la recepción de una orden de pedido de una librería. Una vez recibida, se controlan los datos relativos al cliente (por ejemplo, para identificar la librería, para verificar la solvencia del cliente y si está asegurado, etc.). CELF efectúa estas tareas sistemáticamente, independientemente del valor del pedido. Cuando se trata de pequeños clientes, estas tareas generalmente se efectúan con mayor frecuencia y, en consecuencia, llevan más tiempo.

Las actividades de búsqueda consisten en encontrar el número de ISBN correcto de los libros encargados, buscar los libros en los catálogos de los editores y las bases de datos (Électre, Cézame, Minitel) y asegurarse de que haya existencias. En estas condiciones, la exactitud de la información consignada en la orden de pedido y el origen de los pequeños pedidos son factores importantes. Las grandes editoriales hacen sus pedidos de manera automatizada; en otras palabras, disponen de equipos modernos que permiten a CELF identificar fácilmente las obras encargadas. Sin embargo, la mayoría de los clientes de CELF son librerías pequeñas que no cuentan con equipos modernos, circunstancia que multiplica la carga de trabajo de CELF, por mucho que los pedidos pequeños sólo representen el 4,8 % de su volumen de negocios total. Las actividades de búsqueda y el hecho de que en ocasiones los libros estén agotados suponen costes suplementarios para CELF.

Los pedidos se envían a los editores por distintos medios de teletransmisión [Édilectre o Allegro ([3])] o en papel. Los pedidos dirigidos a grandes editoriales, como Point Seuil, Folio Gallimard o Hachette, no plantean problemas particulares. Pero lo cierto es que la mayoría de los pedidos se dirigen a editores pequeños con los que no se pueden utilizar sistemas de teletransmisión. Según CELF, en estas circunstancias, los costes suplementarios crecen de manera muy significativa, ya que los pequeños pedidos frecuentemente tienen por objeto libros publicados por editores activos en una estructura que exige un tratamiento especial. CELF tramita el 67 % de sus pequeños pedidos sin recurrir a ningún medio de transmisión automatizada. Además, el modo de pago depende en gran medida del tamaño de los editores. Por ejemplo, los pequeños editores tienden a exigir un pago inmediato.

En cuanto a los costes de expedición, es de señalar que las grandes editoriales facturan el kilogramo a 0,75 francos franceses (precio convenido por el sector) para las entregas en París. Los servicios de expedición rápida y los servicios postales aplican unas tarifas de transporte de libros de pequeños distribuidores de 6,5 y 24 francos franceses por kilogramo, respectivamente. Como las tarifas aplicadas a las librerías extranjeras se fijan de manera global, la tramitación de sus pedidos redunda, según el Gobierno francés, en una reducción de los márgenes.

En cada entrega, los libros deben embalarse cuidadosamente y la factura se extiende por triplicado. El primer ejemplar se adjunta al paquete; el segundo se remite por correo al cliente y el tercero se reserva para fines contables.

([3]) Los libros publicados por grandes editoriales pueden identificarse automáticamente por lectura óptica gracias al código EAN.

Por último, el departamento de contabilidad de CELF debe registrar todas las operaciones mencionadas. A este respecto, el Gobierno francés señala que registrar una factura de 100 francos franceses supone el mismo trabajo que registrar una de 10 000 francos franceses o más.

El Gobierno francés afirma que, estadísticamente, el número de pequeños pedidos tramitados en 1994 corresponde a un nivel normal. Ese año CELF extendió 9 725 facturas relacionadas con pedidos pequeños (el 47 % del número total de facturas: 20 672). Esos pedidos de escasa cuantía fueron hechos por 1 848 clientes, contenían 19 761 entradas y sumaban un total de 24 933 libros encargados. El volumen de negocios correspondiente a las facturas de un valor inferior o igual a 500 francos franceses ascendió a 2,28 millones de francos franceses, cifra que no representa más que el 4,83 % del volumen de negocios total de CELF ([4]).

En cuanto a la rentabilidad de los pequeños pedidos, el Gobierno francés admite que algunos pedidos de menos de 500 francos franceses pueden ser rentables, mientras que otros no lo son. La rentabilidad de un pedido depende del tipo y número de libros, así como de la exactitud de la información consignada en la orden de pedido. Las autoridades francesas sostienen, sin embargo, que los pedidos de un valor inferior o igual a 500 francos franceses que CELF está obligada a satisfacer sin excepciones no suelen ser rentables. Este umbral de 500 francos franceses ha sido fijado por las autoridades francesas atendiendo a criterios objetivos: con criterios puramente económicos, los pedidos de un valor comprendido entre 0 y 500 francos franceses no son globalmente rentables para un operador privado; además, los pedidos de un valor inferior a 500 francos franceses conciernen en la mayor parte de los casos (el 67 %) a editoriales de tipo artesanal; por último, la tramitación de estos pequeños pedidos implica la gestión de cuentas pequeñas. Ningún operador que se guíe por criterios puramente económicos aceptaría estos pedidos. Las autoridades francesas basan esta argumentación en un análisis contable de los costes.

Tipo de pedidos	Número de libros	Coste total ([1])	Coste unitario ([1])
Otros pedidos	442 740	53 666 275	121,21
Pequeños pedidos	24 933	4 485 354	179,90
Total	467 673	58 151 629	124,34

([1]) Antes de repartir los elementos no incorporables relacionados con los pequeños pedidos.

En 1994, la categoría de pequeños pedidos representó unas ventas de 24 933 libros que generaron unos ingresos de 2,5 millones de francos franceses, esto es, 100,2 francos franceses por libro. El coste total de tramitación de estos pequeños pedidos se elevó a 4,48 millones de francos franceses, esto es, 180 francos franceses por libro. Comparando estos dos valores, se puede hacer una estimación de las pérdidas por libro que ocasiona la tramitación de un pedido pequeño: 100,2 − 179,6 = 79,4 francos franceses. Un pequeño pedido comprende, por término medio, 2,56 libros, lo que implica unas pérdidas medias por pedido de 203,2 francos franceses (79,4 × 2,56). A este respecto, el Gobierno francés precisa que estos datos son idénticos a los comunicados por las autoridades francesas al TPI en abril de 1995.

El cuadro que viene a continuación presenta un análisis global de la cobertura de los costes suplementarios por la ayuda concedida a CELF. En términos de contabilidad analítica, el saldo positivo se estima en aproximadamente 50 000 francos franceses. No obstante, hay que precisar que los aproximadamente 44 000 francos franceses de ingresos consignados en el cuadro no proceden directamente de los pequeños pedidos tramitados por CELF, pero se han añadido para mayor transparencia ([5]). Por consiguiente, se ha deducido este importe del resultado total, con lo que el resultado antes de impuestos asciende a alrededor de 5 600 francos franceses, que son atribuibles directamente a los pequeños pedidos.

([4]) CELF presentó a la Comisión una lista de datos relativos al conjunto de pedidos tramitados en 1994 (como el nombre de la librería, el país, el número de facturas de un valor inferior o igual a 500 francos franceses, el número de entradas de los pedidos, el número de libros encargados, el valor en francos franceses, el número de entradas ejecutadas, etc.).

([5]) Según CELF, estos ingresos proceden de otras actividades, especialmente del «Programa Plus».

Según el Gobierno francés, este resultado demuestra que se ha calculado correctamente el importe de la subvención destinada a compensar el mayor coste de tramitación de los pequeños pedidos. En este sentido, las autoridades francesas subrayan que, cuando el control *a posteriori* de la actividad de CELF pone de manifiesto que se ha concedido una subvención excesiva, el saldo se deduce del importe de la subvención prevista para el año siguiente o se restituye. Asimismo, las autoridades francesas llaman la atención sobre el hecho de que esta subvención se concede siguiendo reglas estrictas que garantizan una transparencia total.

(en francos franceses)

Análisis global de la cobertura de los costes suplementarios por la ayuda	Importe
Volumen de negocios correspondiente a los pequeños pedidos de menos de 500 francos franceses (1)	2 419 455
Otros productos	55 247
Ayuda	2 000 000
Volumen de negocios total (I)	**4 474 702**
Compras de libros, incluido el transporte	2 106 939
Gastos de personal	1 670 963
Gastos generales	660 719
Gastos totales (II)	**4 438 621**
Resultado de explotación (III) = (I) − (II)	**36 082**
Productos excepcionales netos (IV)	**14 383**
Resultado (contabilidad analítica) antes de impuestos de la actividad relativa a los pequeños pedidos (III) + (IV)	**50 465**
incluidos los productos de impuestos directamente atribuible a los pequeños pedidos	44 822
Resultado antes de impuestos directamente atribuible a los pequeños pedidos	*5 643*

(1) Empaquetado, seguro y transporte incluidos.

VII. OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA COMISIÓN DURANTE EL PROCEDIMIENTO INCOADO EN APLICACIÓN DEL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 93

Dentro de los trámites del procedimiento incoado en aplicación del apartado 2 del artículo 93, la Comisión recibió de distintos operadores económicos numerosas observaciones que se analizan en las partes XI y XIII.

El Syndicat national des importateurs et exportateurs de livres (Sindicato nacional de importadores y exportadores de libros, en lo sucesivo denominado «SNIEL») considera que CELF no tenía otra misión que tramitar los pequeños pedidos objeto de la subvención compensatoria y presenta estimaciones según las cuales estos pequeños pedidos tienen un valor medio de 300 francos franceses y representan aproximadamente el 6 % del volumen de negocios de CELF. Esto significa, según SNIEL, que el 94 % del volumen de negocios de CELF corresponde a actividades que ésta no debería ejercer.

SNIEL estima que la subvención compensatoria litigiosa es demasiado elevada, tanto porque tiene un valor cercano al del volumen de negocios correspondiente a los pequeños pedidos y «parece imposible que los gastos correspondientes a estas pequeñas facturas puedan alcanzar los 3 millones de francos franceses (importe de las subvenciones de funcionamiento más margen estimado)», como porque el umbral de 500 francos franceses utilizado para definir los pequeños pedidos es demasiado elevado, habida cuenta de que solamente el 50 % de los pedidos de determinados operadores tienen un valor superior. SNIEL no cuestiona la bondad de una ayuda en favor de los pedidos que no resultan rentables, pero estima que CELF utiliza la subvención para desarrollar diferentes actividades comerciales.

El librero exportador Aux Amateurs de livres international, cuya clientela está integrada por bibliotecas universitarias, aduce que él contribuye a la difusión de la cultura y la lengua francesas sin recibir apoyo público alguno. A su juicio, esta subvención compensatoria, que según él representa el 3 % del volumen de negocios de CELF, permite a esta última conceder un descuento suplementario del 3 % a sus clientes. Asimismo, subraya que CELF ha incluido en su clientela a las bibliotecas y, por consiguiente, no puede seguir recibiendo subvenciones para tramitar los pequeños pedidos de las librerías.

Aux Amateurs de livres international también declara que «la ayuda constituye una hipocresía y se sorprende de que la ayuda pueda corresponder a más del 60 % del valor de los pedidos considerados». A su juicio, la ayuda sirve para desarrollar las actividades comerciales de CELF. Aux Amateurs de livres international concluye que se ha de poner fin al pago de la ayuda, que las cantidades ya abonadas deben ser devueltas, que las ayudas deben ser repartidas «entre las librerías afectadas de manera proporcional a su volumen de negocios con terceros países» y que hay que prohibir a CELF que satisfaga pedidos de cualquier otro cliente que no sea una librería extranjera.

Hexalivre, que también es una librería cuya clientela está constituida por «instituciones» establecidas en el extranjero, estima que la actividad de CELF, cuya misión consiste en abastecer a las librerías extranjeras, en principio no debería interferir en sus actividades. Hexalivre mantiene que la subvención beneficia a una «sociedad privada financiada por la administración que tiende todo lo posible hacia una posición de monopolio». Según Hexalivre, la realidad es muy diferente «debido, por una parte, a un acuerdo claro entre los diferentes organismos subvencionados para difundir y distribuir libros franceses en el extranjero y, por otra parte, a las intervenciones directas de la administración en nuestras actividades».

La intervención del responsable de Hexalivre, el Sr. Van Ginneken, en nombre de otra sociedad que lleva su nombre y que interviene, en términos generales, en su calidad de mayorista exportador, consiste en primer lugar en una descripción «histórica» de sus relaciones con CELF, de la que antaño fue representante. El Sr. Van Ginneken se sorprende de que se le pudiese dar una comisión por las ventas correspondientes a pequeños pedidos, cuando CELF recibía una subvención.

El Sr. Van Ginneken cuestiona la «ambigüedad permanente» de CELF. Critica los intereses de las editoriales en CELF, por estimar que les mueven a favorecer a este organismo, en particular, mediante la organización de las oficinas permanentes de CELF. Asimismo, considera que la condición de CELF de administradora de programas públicos la coloca en una posición ventajosa, por mucho que algunos de estos programas hayan sido encomendados a otros operadores.

Lavoisier/Tec et Doc, editor y librero exportador especializado en obras científicas y técnicas, cuyo director es también presidente de SNIEL y uno de los accionistas de CELF, estima que esta última sólo debe actuar de comisionista exportador para tramitar los pedidos de las librerías establecidas en el extranjero, absteniéndose de satisfacer la demanda de clientes institucionales. Al tiempo que subraya que se ha invitado a los editores a conceder sus mejores condiciones a CELF, Tec et Doc alega información según la cual las condiciones que CELF ofrece a las librerías extranjeras no son particularmente interesantes. Según Tec et Doc, CELF se beneficia de su imagen de «socio privilegiado de los editores y los poderes públicos», que utiliza en el marco de sus actividades comerciales, y disfruta de las condiciones privilegiadas que le conceden los editores para suministrar libros a los clientes institucionales.

Sin cuestionar el objetivo de la subvención, Tec et Doc estima que el límite de 500 francos franceses fijado para los pequeños pedidos es arbitrario. Basándose en estimaciones según las cuales las ventas correspondientes a pequeños pedidos representan entre el 3 y el 6 % del volumen de negocios, esto es, entre 1,5 y 3 millones de francos franceses, Tec et Doc alega que una ayuda de 2 a 2,4 millones resulta desproporcionada, salvo que la productividad sea especialmente baja. A este respecto, Tec et Doc afirma que una proporción de pequeños pedidos del 3 al 6 % ([6]) no constituye en modo alguno una carga insuperable. Como prueba de ello, Tec et Doc explica que aproximadamente el 50 % de los pedidos que recibe son «pequeños pedidos». Tec et Doc se basa en los pedidos que le hizo CELF durante un período de dos meses para concluir que ésta recibe pocos pedidos pequeños.

Tec et Doc hace un llamamiento para que «se restablezcan las condiciones de competencia normal en la exportación suprimiendo unas ayudas que no están justificadas por una verdadera misión de servicio público o un objetivo cultural indiscutible que no puede alcanzarse con los medios existentes».

SIDE estima, ante todo, que dentro del mercado de los libros destinados a la exportación hay un submercado de la comisión de exportación en el que CELF compite con ella. Esta sociedad reconoce que los comisionistas generalmente se ocupan de los libros editados en su país, pero considera que este mercado tiene una dimensión comunitaria. SIDE subraya que CELF ha desarrollado una actividad clásica de comisionista exportador en la que los pedidos pequeños no representan más del 3 % de su volumen de negocios y aduce que su misión de servicio público no está especificada claramente en ningún sitio.

SIDE alega que la Comisión no sólo debe tener en cuenta en su apreciación la subvención compensatoria para los pequeños pedidos, sino también «el complejo conjunto de ayudas de que disfrutan no solamente CELF, sino también diversos organismos que agrupan, como aquélla, a los editores y los poderes públicos con total opacidad». SIDE afirma, a propósito de los otros organismos, que el conjunto de intervenciones estatales en favor de las exportaciones de libros en lengua francesa falsea la competencia en el mercado de la comisión de exportación.

SIDE cuestiona, asimismo, el hecho de que la ayuda considerada esté destinada a fomentar la cultura. En primer lugar, a su juicio, la noción de pedido pequeño resulta ilógica tratándose de un comisionista de exportación, cuya función consiste precisamente en tramitar

([6]) El Gobierno francés precisa, a este respecto, que en realidad se trata del 3 al 6 % del volumen de negocios y no del 3 al 6 % de pequeños pedidos. Cerca del 50 % de los pedidos de CELF son pequeños pedidos.

pequeños pedidos sin necesidad de subvención alguna. La rentabilidad de la actividad debe medirse globalmente, independientemente del valor individual de cada pedido. SIDE estima que el umbral de 500 francos franceses aplicado por las autoridades francesas es arbitrario. Por consiguiente, la ayuda en cuestión no es más que una ayuda de funcionamiento. Por lo demás, el Gobierno francés no ha indicado el fundamento jurídico de esta ayuda ni, a mayor abundamiento, los criterios de concesión aplicables. SIDE estima que la ayuda concedida a CELF no es compatible con el mercado común. Además, argumenta que las ayudas concedidas a los demás operadores citados por el Gobierno francés dentro de los trámites del procedimiento no son en absoluto comparables.

CELF cita, por su parte, diversas cartas de editores que manifiestan su satisfacción por sus servicios y por el mecanismo de ayuda en cuestión.

VIII. ARGUMENTOS ESGRIMIDOS POR LAS AUTORIDADES FRANCESAS

En la carta en que informó al Gobierno francés del inicio del procedimiento, la Comisión señala que el objetivo de la ayuda es uno de los que pueden dar lugar a la aplicación de una excepción al principio de prohibición de las ayudas establecido en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. La Comisión subraya que la ayuda tiene una clara finalidad cultural en el sentido de la letra d) del apartado 3 del artículo 92, puesto que tiene por objeto difundir la lengua y literatura francesas.

No obstante, la Comisión se pregunta si la ayuda puede falsear la competencia en contra del interés común pese a su objetivo; piensa en sus efectos sobre el sector de la edición propiamente dicho y sobre los diferentes operadores que se hacen cargo de la distribución y la exportación de libros. No obstante, la Comisión ya señaló que en el sector del libro la competencia podía estar limitada por factores lingüísticos y culturales y, por consiguiente, que los efectos sobre los intercambios intracomunitarios probablemente son menores.

Con respecto al primer punto, el Gobierno francés indica que no hay que olvidar que el sector del libro se caracteriza por el bajo grado de substituibilidad de los productos, habida cuenta de que cada obra tiene su propio contenido específico. Los productos apenas son intercambiables, y si lo son es dentro de subcategorías limitadas de libros, generalmente de carácter técnico, pero muy raramente compuestas de obras literarias. A nivel comunitario y a nivel internacional, esta substituibilidad es aún más limitada a causa de las barreras lingüísticas. Por consiguiente, sólo compiten entre sí los libros publicados en la misma lengua en los que las cualidades de redacción del autor revisten escasa importancia.

Habida cuenta de su objetivo, la ayuda sólo podría afectar a la competencia entre libros publicados en francés. No obstante, como sabe la Comisión, el mecanismo de ayuda utilizado por CELF está abierto a todos los libros en francés, independientemente del país en que sean publicados y del hecho de que el editor sea o no accionista de CELF. Además, por sus características, este mecanismo de ayuda queda al margen de los cuatro países en que la competencia entre obras en lengua francesa es más intensa y que representan el grueso del mercado: Francia, Bélgica, Suiza y Canadá. Por consiguiente, la ayuda tiene una incidencia muy marginal sobre la competencia en el sector editorial.

En cuanto al segundo punto, el Gobierno francés subraya ante todo que este mecanismo de ayuda en modo alguno puede afectar a la actividad de los editores que distribuyen por sí mismos sus obras ni a la actividad de los distribuidores clásicos. Por un lado, estos operadores no tramitan nunca los pedidos objeto de la ayuda, por cuanto consideran que su volumen es insuficiente, y, por otra parte, se benefician indirectamente de la ayuda, toda vez que CELF se dirige a ellos para satisfacer sus pedidos. Por consiguiente, la ayuda sólo podría afectar a la competencia entre los operadores que actúan de comisionistas exportadores.

Los pedidos cuya tramitación persigue hacer posible el mecanismo no forman parte del mercado normal, aunque haya operadores que los acepten ocasionalmente. Estos pedidos constituyen un porcentaje muy bajo del volumen de negocios de los comisionistas exportadores (en el caso de CELF, menos del 5 % en 1994, pese a beneficiarse del mecanismo de ayuda). Por tanto, la ayuda no reduce de manera significativa el nivel de las ventas de los operadores en el segmento considerado. Además, no hay que olvidar que, para la mayoría de los competidores de CELF, la comisión de exportación de libros franceses sólo es una actividad más, ya que cuentan con otra clientela (las instituciones), venden otros libros (SIDE, por ejemplo, admite que la venta de obras en francés sólo representa el 50 % de su volumen de negocios) o ejercen otra actividad (librería clásica). Ante todo, hay que destacar que este régimen está abierto a cualquier operador que acepte un grado de transparencia suficiente.

Habida cuenta de estos elementos, el Gobierno francés estima que, visto el objetivo perseguido, no cabe considerar que la incidencia de la ayuda sobre la competencia altere las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común. Antes bien, la ayuda favorece los intercambios entre Estados miembros francófonos y no francófonos en el ámbito en cuestión.

A las alegaciones de los terceros interesados, el Gobierno francés responde que el hecho de que inicialmente CELF tuviese que garantizar la tramitación de los pequeños pedidos de las librerías establecidas en el extranjero no obstaba en modo alguno para que diversificase sus actividades en otros ámbitos como cualquier otro operador económico. Concretamente, el Gobierno francés subraya que, cuando se concedió la ayuda, las autoridades

públicas consideraron que CELF actuaba principalmente de comisionista exportador y, por ello, procuraron que pudiese cumplir correctamente su misión, consistente en suministrar libros a las pequeñas librerías establecidas en el extranjero. No obstante, ello no excluye que CELF pueda ejercer otras actividades, siempre que éstas no redunden en perjuicio de su misión de servicio público.

Así las cosas, el Gobierno francés declara que la ayuda es indispensable y proporcional (7) al cumplimiento de una misión de servicio público. Argumenta que esta misión no podría cumplirse sin la ayuda, puesto que ésta sirve para compensar las pérdidas inherentes a la tramitación de pedidos no rentables. Por consiguiente, el Gobierno francés considera que la ayuda entra dentro del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, y no del apartado 1 del artículo 92, como estimó la Comisión en el caso del régimen fiscal local de excepción aplicable a la Administración de Correos francesa por su obligación de estar presente en la totalidad del territorio.

El Gobierno francés sostiene, asimismo, que, si bien la principal actividad de CELF es la que ejerce como comisionista, en modo alguno tiene prohibido satisfacer pedidos de clientes finales, como las librerías. No obstante, sus actividades generales no deben impedir que cumpla la misión de servicio público que le ha sido asignada por las autoridades nacionales, esto es, la tramitación de pequeños pedidos de libreros. La ayuda pública en favor de la tramitación de estos pequeños pedidos tiene por objeto favorecer la difusión de las obras en lengua francesa y consolidar la red de distribución de las librerías que venden este tipo de obras en el extranjero.

En caso necesario, CELF ofrece sus servicios a los clientes finales cuando las redes de distribución locales son limitadas. CELF comenzó a suministrar libros a las bibliotecas hace dos años con el consentimiento de los editores. Por ejemplo, CELF entregó pedidos a las bibliotecas universitarias y la biblioteca nacional argelinas, y lo hizo sin competir con las librerías locales, ya que las empresas privadas argelinas no estaban autorizadas para efectuar importaciones en 1994 y en 1995.

Por último, es de señalar, a propósito de la aplicación del mecanismo en el futuro, que las autoridades francesas tienen previsto, en caso de que dicho mecanismo sea declarado compatible con el mercado común, organizar un concurso encaminado a encomendar la obligación de satisfacer pedidos pequeños a un comisionista exportador seleccionado con los criterios utilizados actualmente. Es posible que se modifique o adapte la cuantía de la subvención, pero los criterios por los que se rige el mecanismo seguirán siendo *grosso modo* los mismos que están vigentes en la actualidad y que fueron señalados a SIDE por las autoridades competentes en la reunión celebrada el 24 de septiembre de 1996.

Los candidatos deberán, pues, facilitar una serie de datos relativos a:

— su volumen de negocios (global y correspondiente a las ventas de libros en francés en el extranjero) desglosado por países,

— el número de obras escritas en francés vendidas por país,

— el número de pedidos pequeños ya ejecutados y el número que prevean ejecutar con la ayuda del Estado,

— la cuantificación precisa del lucro cesante derivado de la tramitación de un pedido pequeño, el número de editores afectados y el grado de apertura a los editores francófonos.

Los candidatos tendrán que aceptar determinados procedimientos de control que implicarán:

— la elaboración, en el plazo de tres meses a partir del término del ejercicio, de una cuenta de utilización de la subvención con una lista de justificantes, así como de un informe de actividad detallado que incluya un balance financiero,

— la difusión de este informe al conjunto del sector previa ocultación, en su caso, de la información que pueda afectar a secretos comerciales,

— sin perjuicio de los controles aplicables a la utilización de los fondos públicos, el acceso de la autoridad pública a los documentos, especialmente los contables, que justifiquen la ejecución de las actividades subvencionables.

Las autoridades francesas subrayan que hasta la fecha no ha sido necesario dar publicidad a las condiciones de participación en el mecanismo, ya que el sistema está abierto a todos los operadores económicos en las mismas condiciones que CELF. Además, el asunto SIDE/CELF es suficientemente conocido en el sector para que los operadores interesados hayan tenido la oportunidad de dar a conocer su posición a las autoridades francesas.

IX. APLICACIÓN DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 92 DEL TRATADO

La competencia intracomunitaria viene limitada en el sector del libro por factores lingüísticos y culturales. No obstante sería erróneo afirmar que no hay competencia alguna. Puede haberla entre libros subvencionados por regímenes de ayuda y libros del mismo tema o categoría que no reciban ayudas. Pueden ser obras de ficción, obras de un género distinto de la novela o incluso libros de cualquier otro tipo. Por consiguiente, una ayuda destinada a fomentar la edición, la difusión o la comercialización de determinados libros puede tener una incidencia, aunque sea limitada, sobre la competencia intracomunitaria.

(7) El Gobierno francés recuerda una vez más que la utilización de la subvención está sujeta a un control *a posteriori* y que las cantidades no utilizadas se deducen del importe de la subvención prevista para el año siguiente.

Además, este tipo de ayuda puede afectar no sólo a la competencia en términos de ventas y exportaciones, sino también a las actividades de otros agentes del mercado, como los comisionistas exportadores, los editores que poseen sus propios canales de distribución en el extranjero y los distribuidores vinculados a editores por contratos.

La ayuda se concede a CELF para que pueda tramitar pequeños pedidos de librerías extranjeras. Aún aceptando que este mecanismo de ayuda puede redundar en beneficio de los compradores de libros y de los editores de libros en lengua francesa, en la medida en que los primeros no tienen que pagar el precio alto del producto y los segundos salen beneficiados al fomentarse sus ventas, la Comisión mantiene que el principal beneficiario es CELF, tanto más cuanto que los demás comisionistas exportadores que distribuyen libros en lengua francesa no reciben ayudas equivalentes para tramitar sus pedidos pequeños.

Por consiguiente, la ayuda concedida a CELF constituye una ayuda estatal con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE.

En este contexto, es de señalar que, por lo que se refiere a las infracciones a los artículos 85 y 86 alegadas por SIDE durante el procedimiento contencioso, la Comisión se reserva el derecho a examinar separadamente, si fuera necesario, las actividades de CELF a la luz de dichas disposiciones del Tratado ([8]). Por consiguiente, en la presente Decisión sólo se evalúa la compatibilidad del mecanismo de apoyo con el artículo 92 del Tratado.

De conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Comisión con la suficiente antelación de los proyectos dirigidos a conceder ayudas. Dado que el Gobierno francés no notificó la ayuda que recibe CELF para tramitar pedidos pequeños antes de hacerla efectiva, esta ayuda fue concedida ilegalmente. Además, como el Tribunal de Primera Instancia anuló parcialmente en el asunto T-49/93 la decisión de la Comisión, de 18 de mayo de 1993, de autorizar las ayudas concedidas a CELF, la ayuda concedida a esta última para tramitar pequeños pedidos sigue siendo ilegal ([9]).

Habida cuenta de que esta ayuda entra dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, la Comisión tiene la obligación de determinar si puede acogerse a alguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 que la exima de la prohibición general establecida en el apartado 1 de ese mismo artículo.

La Comisión comprueba que no son aplicables las excepciones del apartado 2 del artículo 92, toda vez que la intervención considerada no persigue los objetivos en ellas definidos. La ayuda no cumple las condiciones establecidas para acogerse a la excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 por cuanto no está destinada a favorecer el desarrollo de regiones que reúnan los requisitos exigidos en dicha disposición. Tampoco puede aplicarse a la ayuda concedida a CELF la excepción establecida en la primera parte de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 referente al fomento de la realización de un proyecto importante de interés común europeo, toda vez que la ayuda no tiene por objeto fomentar este tipo de proyectos. Como la ayuda tampoco está destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía francesa, la excepción prevista en la segunda parte de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 tampoco es aplicable. Por último, tampoco puede invocarse la letra c) del apartado 3 del artículo 92, relativa a la contribución al desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, porque la ayuda no persigue los objetivos fijados en esa disposición.

Como se señaló anteriormente, el Tribunal confirmó en la sentencia del asunto T49/93 (apartado 62 de los motivos) que el objetivo perseguido por el Gobierno francés al conceder a CELF la ayuda era cultural por cuanto ésta estaba destinada a difundir la lengua y literatura francesas. La Comisión subraya que este argumento es válido siempre que la ayuda se utilice exclusivamente para la tramitación de pequeños pedidos y no sirva para subvencionar otras actividades comerciales de CELF. En tal caso, la única excepción que puede tomarse en consideración es la de la letra d) del apartado 3 del artículo 92, según la cual podrán considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común.

Para determinar si la ayuda concedida a CELF para la tramitación de pequeños pedidos puede acogerse a la excepción establecida en la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, la Comisión debe comprobar que persigue un objetivo verdaderamente cultural y que, en caso afirmativo, no altera las condiciones de los intercambios ni de la competencia en contra del interés común. Con tal fin, la parte X presenta una evaluación del mercado de referencia y la parte XI examina el mecanismo de apoyo en lo concerniente a la proporcionalidad de la ayuda, el objetivo que persigue y sus efectos a nivel comunitario.

([8]) La Comisión procedió de este modo en el asunto La Poste (ayuda estatal NN 135/92, Francia) considerando por separado la aplicación del artículo 92 y del apartado 2 del artículo 90 y la aplicación de los artículos 85 y 86.

([9]) Como el Tribunal de Primera Instancia confirmó la Decisión de la Comisión de autorizar las ayudas concedidas a CELF para la gestión de programas públicos, es decir, las ayudas distintas de las concedidas a CELF para la tramitación de pequeños pedidos, por considerar que no constituían ayudas estatales con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado toda vez que no afectaban a los intercambios entre Estados miembros, estas medidas no se tienen en cuenta en el presente contexto y, por consiguiente, no están sujetas a ninguna de las disposiciones relativas a las ayudas estatales.

X. ANÁLISIS DEL MERCADO DEL LIBRO

La Comisión ha analizado la información pormenorizada que las partes le han comunicado sobre las características del mercado del libro. A este respecto, la Comisión observa que las particularidades del sector considerado la obligan a efectuar un análisis complicado. La evolución del mercado de los libros, de las revistas y de los periódicos depende de la compleja interacción de numerosos factores. Los particulares tienen en cuenta, especialmente, consideraciones económicas y sociales, como los datos demográficos, la educación, la evolución del ocio, el número de bibliotecas públicas y el poder adquisitivo. El sector europeo de la impresión y la edición sigue siendo una yuxtaposición de mercados nacionales antes que un mercado integrado de escala continental, como lo demuestra la escasa importancia de las exportaciones en su volumen de negocios. La multiplicidad de lenguas habladas en la Comunidad constituye una barrera suplementaria a su «europeización» ([10]).

En el presente caso hay que comprobar si los efectos de la ayuda sobre la competencia y los intercambios intracomunitarios pueden falsear la competencia en forma contraria al interés común. En otras palabras, se trata de determinar si CELF ha disfrutado de una ventaja indebida con respecto a otros operadores que exportan libros en francés, ya sean comisionistas exportadores, distribuidores o editores. Para ello, en este caso hay que evaluar el efecto de la ayuda sobre el segmento de mercado que constituyen dentro del mercado del libro los pedidos de obras en lengua francesa de un importe inferior a 500 francos franceses.

En su decisión de iniciar el procedimiento en aplicación del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión indicó que la ayuda concedida a CELF podía tener una incidencia tanto sobre la propia edición de libros como sobre los diversos agentes que intervienen en su distribución y exportación.

En el mercado del libro, en el que está claro que existe un comercio intracomunitario, CELF compite con otros operadores que exportan obras en francés. Según las estadísticas publicadas por el Syndicat National de l'Édition ([11]), en 1993 el volumen de negocios global del sector del libro en Francia se elevó a 14 192 millones de francos franceses. Las exportaciones de libros franceses dentro de la Comunidad representaron el 7,8 % de esta cifra, y casi la mitad estuvieron destinadas a Bélgica. Las exportaciones a países europeos extracomunitarios representaron el 2,9 % de dicha cifra.

En 1994, último año para el que el Sindicato nacional de la edición presentó estadísticas, las exportaciones totales de libros de Francia ascendieron a 2 978 501 000 francos franceses. El volumen de negocios de CELF fue de 50 millones, esto es, alrededor del 1,7 % de dicha cantidad. Los pedidos pequeños de menos de 500 francos franceses representaron menos del 5 % del volumen de negocios de CELF (2,3 millones de un total de 50 millones), lo que supone el 0,08 % de las exportaciones de libros franceses.

El cuadro que sigue a continuación contiene datos relativos a las exportaciones de libros, folletos e impresos similares, desde Francia a los demás Estados miembros de la Comunidad y se basa en fuentes distintas del Sindicato nacional de la edición. Estos datos también muestran que Francia exporta esencialmente a Bélgica (y a Luxemburgo).

Exportaciones ([1]) de Francia a otros Estados miembros de la Comunidad entre 1993 y 1996

(en miles de ecus)

Estado miembro	1993	1994	1995	1996
Bélgica/Luxemburgo	88 465,75	98 392,47	112 953,67	115 192,55
Países Bajos	12 305,33	9 866,07	12 745,27	12 914,60
Alemania	30 966,57	35 623,91	30 944,99	27 992,26
Italia	10 440,52	15 023,02	12 375,61	13 246,71
Reino Unido	13 218,16	16 994,67	17 800,70	19 278,79
Irlanda	305,93	341,61	475,28	2 669,94
Dinamarca	1 103,78	880,79	874,53	1 505,46
Grecia	2 483,90	2 122,86	2 279,57	2 452,32
Portugal	2 707,45	3 056,24	2 919,62	3 052,68

([10]) Comisión de las Comunidades Europeas: *Panorama de la industria comunitaria, 1997.*

([11]) Syndicat National de l'Édition: *L'édition de livres en France — Statistiques 1993.*

(en miles de ecus)

Estado miembro	1993	1994	1995	1996
España	9 555,04	11 709,49	12 796,60	14 474,82
Suecia	1 412,99	1 083,82	1 721,06	3 116,54
Finlandia	431,30	281,18	1 398,26	803,28
Austria	1 329,44	1 710,14	1 288,18	1 267,96
Total Comunidad	143 759,59	161 462,36	179 628,35	189 975,65

([1]) De libros, folletos e impresos similares (código NC 4901).
Fuente: Eurostat (base de datos Comext).

Según el Gobierno francés, la distribución de libros debe satisfacer requisitos diferentes según el tipo de consumidor, tanto si éste es un intermediario como un consumidor final (mayoristas, librerías tradicionales, particulares, clientes institucionales). Esta diversidad se traduce en requisitos culturales y técnicos y en ella influye el contexto económico. La distribución y la comercialización de obras científicas para uso universitario es distinta de la de libros de arte destinados a un público específico o de la de las novelas vendidas en librerías. Por consiguiente, sin la intervención pública, el mercado no podría satisfacer por sí mismo todos estos requisitos diferentes y la oferta se limitaría, por ejemplo, a las actividades más lucrativas en detrimento del fomento de la cultura.

Según el Gobierno francés, en el mercado de la difusión del libro desempeñan un papel preponderante: i) los editores, que publican los libros, ii) los difusores, integrados o no en editoriales, que se encargan de la promoción comercial de los libros dirigidos a las librerías de venta al por menor o a determinados grandes clientes institucionales, iii) los distribuidores, integrados o no en editoriales, que se hacen cargo de la distribución física de los libros; reciben pedidos de librerías, de determinados grandes clientes institucionales o de diversos intermediarios, que satisfacen dirigiéndose a los editores, iv) los mayoristas, que no siempre intervienen en la cadena de distribución y desempeñan el papel de intermediarios entre los distribuidores y las librerías de venta al por menor y determinados grandes clientes institucionales. También hay que distinguir las siguientes categorías: v) los comisionistas exportadores, cuya clientela está integrada exclusivamente por librerías de venta al por menor y nunca por clientes finales, vi) las librerías cuya actividad principal consiste en suministrar libros directamente a los grandes clientes institucionales, y vii) las librerías de venta al por menor, que venden a los clientes finales tradicionales, ya sean particulares, ya sean entidades comerciales (esta categoría incluye tanto las librerías tradicionales como las grandes superficies).

También hay redes de distribución que se ocupan de ventas de un tipo menos tradicional, como los clubs de lectura, las sociedades de venta por correspondencia o las agencias de venta directa, en cuyo caso el editor trata directamente con el cliente final.

Aunque hace una descripción similar del sector francés del libro, SIDE insiste más en la distinción entre el mercado nacional y el mercado de exportación. SIDE afirma que CELF, como ella misma, se dedica a la exportación de libros fuera de Francia. Entre los operadores presentes en los países exportadores (en Francia, esto es, el mercado nacional), SIDE cita los siguientes:

— los editores o editoriales que disponen de su propia estructura de exportación: editoriales como Gründ, Picard o Vrin exportan por sí mismas los libros que publican. Es más, algunos grupos de editores, como Hachette o Gallimard, agrupan las exportaciones de varias editoriales a través de distribuidores como Hachette Livre Diffusion Internationale, que pertenece al Grupo Hachette. Este distribuidor no sólo exporta los libros publicados por Hachette y Fayard, que forma parte del grupo, sino también los de Ramsay o de Calmann-Lévy, por ejemplo, que no forman parte del mismo;

— los distribuidores que no están integrados en editoriales, cuya única función es distribuir y exportar libros de editores con los que tienen acuerdos de distribución (Distique, Diff-edit, etc.);

— los comisionistas exportadores, que comercializan, es decir, venden y suministran libros de todos los editores. Los comisionistas ofrecen un servicio consistente en recibir los pedidos de librerías, escuelas o instituciones establecidas en el extranjero y agrupar los pedidos de libros publicados por las diferentes editoriales. Los comisionistas no cuentan con existencias y compran los libros pedidos por sus clientes a las editoriales o distribuidores de lengua francesa. Tras haber agrupado los pedidos de sus clientes, el comisionista les factura y envía los productos encargados.

Según SIDE, al cliente le interesa dirigirse a un comisionista exportador para no tener que multiplicar el número de pedidos necesarios para conseguir, por ejemplo, una veintena de libros de quince editoriales diferentes, ya que de esta labor se encarga el comisionista. El cliente ahorra,

pues, tiempo y dinero, por ejemplo, al reducir los gastos de transporte. Sin los comisionistas exportadores, la tramitación de pedidos pequeños resultaría demasiado onerosa para los editores, que no podrían gestionarlos correctamente por lo abultado de sus estructuras. Éste es el motivo por el que muchos editores exigen un volumen de negocios mínimo para abrir una cuenta. A falta de cuenta, el editor factura el producto al cliente antes de enviárselo, lo que complica y encarece aún más la tramitación del pedido.

Como el comisionista exportador transmite su pedido al editor tras haber agrupado todos los pedidos pequeños, al editor le es posible satisfacerlos. Gracias a este sistema, los clientes que residen en el extranjero sólo tienen que efectuar un pago.

Según SIDE, la clientela de los comisionistas exportadores está integrada por librerías, escuelas o instituciones tales como bibliotecas universitarias, administraciones, etc., que son consumidores finales. Los comisionistas exportadores suministran todo tipo de obras publicadas en Francia que tengan disponibles las editoriales, incluidas las obras de características especiales como los libros de arte o las publicaciones técnicas, y los libros antiguos que ya no es posible encargar a los editores.

De ahí que SIDE considere que ejerce sus actividades en el mismo subsector que CELF. A continuación se indica el nombre de los comisionistas exportadores presentes en Francia, así como su actividad principal según la descripción de SIDE. Estos comisionistas se diferencian entre sí por su clientela y por el tipo de libros que venden:

— Aux amateurs de livres international vende a las bibliotecas universitarias todos los libros que es posible encargar a los editores franceses,

— CELF exporta obras en francés destinadas, principalmente, a librerías extranjeras,

— Eska y Lavoisier son, primordialmente, editores de libros técnicos que venden obras científicas y técnicas a instituciones del extranjero, sobre todo a bibliotecas universitarias,

— SFL es, ante todo, un mayorista activo en la región parisina que trabaja con sus propias existencias, a diferencia de los demás comisionistas exportadores,

— SIDE exporta libros franceses que están disponibles en las editoriales y reexporta y distribuye libros ingleses en Francia. SIDE exporta, principalmente, a librerías extranjeras,

— Touzot es un editor especializado en la exportación de sus propias publicaciones y libros que han dejado de publicarse,

— Van Ginneken se especializa en los libros de arte. Esta sociedad exporta exclusivamente libros disponibles en determinadas editoriales de arte. Como comisionista exportador, también vende a las instituciones y librerías establecidas en el extranjero libros que es posible encargar a las citadas editoriales.

Según SIDE, el mercado de exportación, es decir, los países que importan libros de Francia, se divide en dos grupos: las zonas francófonas y las zonas no francófonas. En las primeras, el sector se parece, según SIDE, al mercado nacional. Todos los editores importantes cuentan con sucursales o representantes en los países francófonos (Canadá, Suiza, Bélgica, etc.) para cubrir el mercado local. En estos países los comisionistas exportadores desempeñan un papel muy limitado. Pero esta afirmación sólo es válida para los países francófonos antes mencionados. En los demás, los comisionistas exportadores, especializados en los pedidos de instituciones, desempeñan un papel significativo.

En los países francófonos (Suiza, Bélgica y Canadá), están presentes en el mercado los siguientes operadores: i) los distribuidores locales, ii) los mayoristas locales, iii) los minoristas (librerías, grandes superficies), iv) las instituciones (bibliotecas, escuelas, administraciones), y v) los clubs de lectura, las sociedades de venta por correspondencia y las agencias de venta directa.

Por el contrario, según SIDE, las editoriales tienen una presencia limitada en los países no francófonos. De resultas, el papel que desempeñan los comisionistas exportadores, especialmente aquellos que suministran libros a las librerías, es mucho más importante.

El Gobierno francés señala que el mercado de la comisión de exportación sólo cubre de manera marginal los principales mercados de los libros escritos en francés [12] (Francia, Bélgica, Suiza y Canadá) e indica que las exportaciones francesas a otros países distintos de estos mercados ascendieron en 1994 a 1 506 514 000 francos franceses, de los cuales el 3,25 % correspondieron a CELF. Si se tienen en cuenta los libros belgas, suizos y canadienses escritos en francés exportados a países distintos de Francia, Bélgica, Suiza y Canadá (esto es, un volumen de negocios de unos 521 millones), la cuota de mercado de CELF baja hasta el 2,47 %. Los pequeños pedidos de menos de 500 francos franceses tramitados por CELF representan el 0,074 % de las exportaciones totales de libros en francés a países distintos de Francia, Bélgica, Canadá y Suiza.

Sin embargo, el Gobierno francés duda de que sea posible definir, si no es de manera puramente teórica, un mercado de la comisión de exportación para los libros de lengua francesa.

Por una parte, el producto vendido no es privativo de los comisionistas exportadores.

Por otra parte, es evidente que las exportaciones de libros franceses a países distintos de los cuatro principales países francófonos no se limitan al mercado de la comisión de

[12] En estos mercados, los pedidos de las librerías casi siempre tienen un volumen suficiente para ser dirigidos directamente a los editores y a los distribuidores clásicos.

exportación. Una parte nada desdeñable de los pedidos procedentes de estos países es suficientemente importante para ser dirigida directamente a los distribuidores tradicionales sin pasar por los comisionistas, como lo muestra muy claramente un cuadro comunicado a la Comisión que compara las exportaciones francesas totales con las exportaciones de CELF en los 50 primeros países compradores ([13]).

A este respecto, la Comisión toma nota de que la información que figura en dicho cuadro fue recogida por el Sindicato nacional de la edición para el año 1994. Las propias autoridades francesas elaboraron un cuadro que incorpora estos datos del Sindicato junto con información relativa al volumen de las exportaciones de CELF en 1994 a los mismos países de referencia.

De estos datos se desprende que CELF, pese a ser un comisionista de importancia, en el país en que tiene una cuota más elevada de las exportaciones de libros en francés (Japón), ésta sólo representa el 20,7 % del total y en los demás países su cuota de mercado suele oscilar entre menos del 1 % y el 5 %; por ejemplo, asciende al 1,03 % en Alemania, al 10,88 % en Estados Unidos o al 2,73 % en México. Hay librerías extranjeras que se dirigen o bien directamente a los distribuidores clásicos, o bien a comisionistas, según la importancia del pedido. Tampoco es posible considerar que la clientela, acaso a excepción de la integrada por las librerías muy pequeñas, constituye un mercado específico.

Por último, a diferencia de CELF, los operadores que se dedican a la comisión de exportación no se limitan a esta actividad, es decir, a suministrar a las librerías extranjeras únicamente libros en francés. Algunos, como SIDE, tratan habitualmente con clientes institucionales (Alliance française y bibliotecas), mientras que otros están presentes en la propia Francia y ninguno se limita a la exportación de libros en francés.

Por ello, las autoridades francesas estiman que no es posible obtener datos sobre un eventual mercado de la comisión de exportación en un sentido estricto del término. Aun cuando se interrogase individualmente a cada uno de los operadores que declaran ejercer la actividad en cuestión, sería poco probable que todos tuviesen una contabilidad analítica suficientemente precisa para distinguir dicha actividad de las demás.

Las autoridades francesas sólo han podido facilitar a la Comisión los volúmenes de negocios por exportación de los operadores establecidos en Francia que se sabe que tramitan el tipo de pedidos que normalmente se dirigen a los comisionistas. El Gobierno francés considera que es posible utilizar este parámetro para evaluar el efecto de la ayuda sobre los competidores de CELF. El efecto de la ayuda sobre las actividades de estos operadores debe evaluarse teniendo en cuenta el conjunto de su actividad de exportación, en la medida en que forma un conjunto coherente articulado, bajo diferentes formas, en torno a la venta de libros al extranjero.

Volumen de negocios por exportación en 1995

(en millones de francos franceses)

Comisionistas exportadores	Volumen de negocios por exportación
Amateurs de livres international	17,2
Boussac/LSA	16
CELF	55
Hexalivre/Van Ginneken	14,5
Lavoisier	3,6
Le livre français	17,7 ([1])
Office du livre	4,2
SIDE	26,8
SFL	9,3
Sous la lampe	0
Touzot	20,2

([1]) Cifra de 1994

Fuentes: Infogreffe/Euridile.

Francia cuenta con un número limitado (una decena) de operadores conocidos por ejercer la actividad de comisión de exportación, pero, a excepción de CELF, estos operadores tramitan pocos pedidos de un importe inferior a 500 francos franceses, que no son rentables, y, como se indicó anteriormente, se concentran en los clientes institucionales ([14]).

Para hacerse una idea más precisa de la «competencia» hay que añadir una parte de las exportaciones realizadas por determinadas librerías francesas y por los servicios de exportación de ciertos editores. En efecto, en la mayor parte de los casos las grandes librerías especializadas en la venta de obras en francés de las principales ciudades europeas se dirigen directamente a los editores franceses o a librerías establecidas en Francia.

([13]) El cuadro se refiere a los países de Europa Occidental, Norteamérica, numerosos países africanos (la mayor parte de lengua francesa) y otros países (como Japón, Brasil, México y Rusia).

([14]) Excepcionalmente, puede ocurrir que CELF venda a clientes que no son revendedores, bien porque no haya revendedor local, bien porque los editores le transmitan algunos pedidos especiales que reciben.

Habida cuenta de estas consideraciones, el volumen de negocios anual global realizado por el conjunto de los competidores en el mercado puede evaluarse en aproximadamente 200 millones de francos franceses. Esta cifra es una estimación realizada a partir de diferentes índices. A CELF le corresponde aproximadamente el 25 % del total, mientras que los pequeños pedidos por ella tramitados representan el 0,75 % del total.

Si se limita el radio de acción a la Comunidad, el volumen de negocios de CELF asciende a aproximadamente 12 millones de francos franceses, esto es, el 24 % de su volumen de negocios total. Para los operadores franceses que ejercen la actividad de comisión de exportación a países de la Comunidad, estas exportaciones representan, según las estimaciones efectuadas, aproximadamente el 55 % de su actividad total, es decir, unos 110 millones. El volumen de negocios de CELF dentro de la Comunidad sólo representa el 10,9 % del volumen de negocios total de dichos operadores.

En cuanto a la competencia, es de señalar lo siguiente:

— las obras en lengua francesa publicadas fuera de Francia que se benefician del mecanismo de apoyo representan, según las estimaciones hechas, entre el 3 y el 4 % del total. El Gobierno francés subraya que es natural que las librerías extranjeras se dirijan por regla general a los distribuidores y a los comisionistas situados en el país de publicación antes que a los de otro país. No obstante, conviene tener presentes los siguientes datos referentes a las exportaciones de los principales países que publican libros en francés: en 1994, las exportaciones de libros franceses ascendieron a 2 978 millones de francos franceses en Francia, frente a los 524 millones de Bélgica, los 376 millones de Suiza y los 315 millones de Canadá,

— por los motivos anteriormente expuestos, no es posible determinar qué parte de las exportaciones de libros franceses es imputable a los comisionistas y qué parte corresponde a los editores o sus filiales de distribución,

— los países francófonos absorbieron el 60,4 % del total de exportaciones de libros en francés en 1994 (60,9 % en 1993). CELF realizó el 16,1 % de estas exportaciones a países francófonos (13,6 % en 1993).

XI. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA CON ARREGLO AL ARTÍCULO 92 DEL TRATADO

Proporcionalidad de la ayuda

La Comisión ha analizado la documentación, muy completa, que el Gobierno francés le facilitó sobre la cobertura de los costes suplementarios por medio de la ayuda, en particular en lo referente al sistema de contabilidad. Este sistema permite calcular los costes y atribuirlos a las diferentes tareas vinculadas a la tramitación de un pedido (véase la parte VI). El Gobierno francés tomó el año 1994 como referencia para cuantificar los costes suplementarios. A fin de comprobar la fiabilidad del análisis facilitado por las autoridades francesas, la Comisión pidió más información sobre la actividad de tramitación de pequeños pedidos de CELF en otros períodos. La documentación presentada por el Gobierno francés sobre varios ejercicios más pone de manifiesto que el volumen de negocios correspondiente a pequeños pedidos, la cantidad de libros encargados, el número de facturas, el número de clientes y las líneas de los pedidos apenas varían de un año a otro.

Por lo tanto, la información transmitida por las autoridades francesas a la Comisión sobre este punto basta para valorar el coste suplementario real que representa para CELF la tramitación de pedidos de un valor inferior a 500 francos franceses. Como la ayuda cubre únicamente el coste suplementario derivado de estos pedidos y todo saldo positivo se deduce del importe de la ayuda correspondiente al año siguiente, cabe concluir que la ayuda no sirve para financiar otras actividades comerciales de CELF, contrariamente a las quejas formuladas por varios terceros interesados.

Criterios por los que se rige el mecanismo de apoyo

SIDE pretende que el mecanismo de apoyo está reservado exclusivamente a CELF y pone en tela de juicio los criterios de concesión de la ayuda. La Comisión disiente de este parecer por los motivos que se exponen a continuación.

En primer lugar, es lógico que a SIDE no se le permitiese acogerse a este mecanismo en 1991 ya que, como no podía facilitar datos sobre los pedidos desglosados por países, no presentaba el grado de transparencia necesario. Recuérdese, a este respecto, que las autoridades nacionales son libres de fijar criterios de concesión de ayuda que persigan un objetivo dado, siempre que las ayudas sean compatibles con el artículo 92 del Tratado. Lo mismo cabe decir de las medidas de control previstas por las autoridades nacionales para asegurarse de que la ayuda realmente se utiliza para los fines para los que se concede, como en este caso concreto.

En segundo lugar, a SIDE se le dio la posibilidad de acogerse a la ayuda a condición de que cumpliese las normas por las que se rige el mecanismo de apoyo.

En tercer lugar, hay otros dos operadores que han recibido ayudas análogas a las de CELF para la tramitación de pequeños pedidos. El hecho de que las actividades subvencionadas se hayan circunscrito a determinadas zonas geográficas y determinados tipos de libros no es el

factor determinante. Lo importante es que dichos operadores cumplían los criterios por los que se rige el mecanismo de apoyo, especialmente porque facilitaron unas cuentas transparentes. SIDE pretende que las ayudas concedidas a Servedit y a École des loisirs no son en absoluto comparables a la recibida por CELF. Aún suponiendo que las ayudas otorgadas a los dos operadores mencionados se limitasen a determinadas zonas geográficas o a determinados tipos de impresos, la Comisión estima que estaban destinadas a compensar los costes suplementarios imputables a la tramitación de pequeños pedidos y, por consiguiente, no es de la misma opinión que SIDE.

Carácter cultural de la ayuda

Hay quien, como SIDE, niega que la ayuda contribuya a la difusión de la cultura. Como se indicó anteriormente, el Tribunal ha reconocido el carácter cultural de la ayuda. La Comisión considera que la única excepción que permite autorizar la ayuda concedida a CELF para la tramitación de pequeños pedidos es la establecida en la letra d) del apartado 3 del artículo 92, según la cual podrán considerarse compatibles con el mercado común «las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común».

A la vista de la información comunicada por el Gobierno francés, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la ayuda tiene verdaderamente una finalidad cultural. Por una parte, CELF suministra todos los libros disponibles en francés. La Comisión acepta, pues, el argumento del Gobierno francés de que se fomenta la lengua francesa, puesto que el mecanismo de apoyo está encaminado específicamente a permitir a los clientes que se hallen en el extranjero adquirir libros publicados en dicha lengua. Habida cuenta de que los libros publicados en otras lenguas no pueden beneficiarse de la ayuda, sólo se promueve el francés. Por otra parte, es de señalar que los pedidos pequeños a veces tienen por objeto obras especializadas o literatura (poesía, novelas, ensayos o libros de arte). Por consiguiente, la naturaleza de los libros que son objeto de pequeños pedidos también demuestra claramente la dimensión cultural de la ayuda. Recordemos que los manuales escolares se encargan en grandes cantidades cada año escolar y, por lo tanto, no entran dentro del ámbito de aplicación del mecanismo de apoyo a los pedidos pequeños.

La ayuda en cuestión en el marco comunitario

Como se especificó anteriormente, CELF es ciertamente el principal beneficiario de la ayuda. No obstante, ésta sólo sirve para compensar los costes suplementarios derivados de su actividad de tramitación de pedidos pequeños. CELF distribuye libros esencialmente en países y territorios en que no se habla francés. En los países francófonos, como Bélgica, Canadá y Suiza, el mercado local está cubierto por las grandes editoriales a través de sus filiales o representantes. Por consiguiente, la comisión de exportación desempeña un papel limitado en los mercados de mayor importancia para los libros en francés, es decir, los tres países antes mencionados. En 1994, CELF no realizó más que el 0,2 % de las exportaciones totales de Francia con destino a dichos países.

La Comisión observa que la existencia de CELF no afecta a las condiciones de competencia en el mercado, ya que los libros publicados por los editores miembros de CELF también pueden obtenerse por otros canales distintos, en particular a través de otros comisionistas exportadores. Además, no es necesario pertenecer a CELF para encargarle libros. CELF trata todos los pedidos de libros del mismo modo, sea cual sea su editor: poco importa que éste sea o no miembro del centro. Las librerías pueden elegir libremente el canal de abastecimiento. CELF tramita todos los pedidos que recibe.

Recuérdese que la ayuda abonada a CELF se refiere a un segmento de mercado que se encuentra fuera del mercado tradicional: los pedidos de un valor inferior a 500 francos franceses. Según las autoridades francesas, este umbral de 500 francos franceses se fijó conforme a criterios objetivos. CELF sólo realiza el 2 % de su volumen de negocios con libros publicados en otros Estados miembros (Bélgica). Cabe concluir, pues, que el mecanismo de apoyo afecta principalmente a la competencia entre los operadores que distribuyen libros en francés. Por regla general, el cliente se dirige a un distribuidor establecido en su país, y no en el extranjero. De todas estas consideraciones y, en particular, del hecho de que la ayuda es proporcional y, por consiguiente, sólo cubre los costes suplementarios imputables a la tramitación de pequeños pedidos por parte de CELF, cabe deducir que la incidencia de la ayuda no es contraria al interés común.

Conclusión

Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, la Comisión ha llegado a la siguiente conclusión en lo referente a la ayuda concedida a CELF para la tramitación de pequeños pedidos.

La ayuda es compatible en aplicación de la letra d) del apartado 3 del artículo 92 puesto que tiene una finalidad cultural; efectivamente, la ayuda concedida a CELF para la tramitación de pequeños pedidos promueve la cultura y la conservación del patrimonio sin alterar las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común.

XII. APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 90 DEL TRATADO

La Comisión ha llegado a la conclusión de que la ayuda concedida a CELF es una ayuda estatal con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado y es compatible en aplicación de la letra d) del apartado 3 del artículo 92. Por consiguiente, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ([15]), no es preciso que la Comisión evalúe más adelante las actividades subvencionadas de CELF a la luz del apartado 2 del artículo 90, habida cuenta de que la aplicación del artículo 92 del Tratado no puede tener por efecto impedir que CELF tramite los pedidos pequeños, actividad por la que recibe una ayuda estatal.

Con todo, la Comisión señala a este respecto que una de las condiciones que deben cumplirse para que sea aplicable el apartado 2 del artículo 90 consiste en que la empresa esté encargada de la gestión de servicios de interés económico general con arreglo a dicho artículo en virtud de un acto de la autoridad pública ([16]). Este acto no tiene por qué ser forzosamente un acto legislativo o reglamentario, sino que puede consistir en una concesión de derecho público ([17]).

Según las autoridades francesas, el fundamento jurídico de la ayuda es el Decreto de 9 de mayo de 1995 sobre organización de la Dirección del libro y de la lectura y los Decretos de aplicación de las Leyes de finanzas relativas al reparto de los créditos asignados al Ministerio de Cultura. El artículo 5 del Decreto arriba mencionado dispone que «el Departamento de economía del libro [. . .] contribuirá a fomentar la presencia del libro francés y la lengua francesa en el extranjero». La Comisión estima que el Gobierno francés no ha demostrado que el servicio prestado por CELF para la tramitación de pedidos pequeños se funde en un acto legislativo o administrativo, ya que los actos jurídicos arriba mencionados se refieren al sector del libro en general y no hacen referencia alguna a CELF ni le conciernen expresamente.

Además, resulta obligado constatar que los argumentos presentados por las autoridades francesas para justificar la aplicabilidad del apartado 2 del artículo 90 son contradictorios ya que afirman que el mecanismo de apoyo está abierto a otros operadores y no sólo a CELF, al tiempo que sostienen que CELF recibe la ayuda porque asume una obligación de servicio público de interés económico general.

([15]) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-387/92, Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia, Rec. 1994, p. I-877 (apartado 21 de los motivos).

([16]) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto 127/73, BRT/SABAM y NV Fonior, Rec. 1974, p. 313 (apartado 20 de los motivos); asunto 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen y otros/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs, Rec. 1989, p. 803.

([17]) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-159/94, Comisión/Francia, Rec. 1997, p. I-5815 (apartado 66 de los motivos).

XIII. OTRAS CUESTIONES PLANTEADAS A LO LARGO DEL PROCEDIMIENTO INICIADO EN APLICACIÓN DEL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 93

Las autoridades francesas subrayan que muchas de las cuestiones o afirmaciones planteadas o hechas a lo largo del procedimiento incoado en aplicación del apartado 2 del artículo 93 del Tratado no entran dentro del ámbito de aplicación de dicho procedimiento. A este respecto, la Comisión observa que, ciertamente, el presente procedimiento tiene por objeto principal comprobar la compatibilidad del mecanismo de apoyo en cuya virtud se concede una ayuda a CELF para la tramitación de pequeños pedidos, pero no descarta la posibilidad de examinar otras cuestiones relacionadas con CELF. Cuando la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación, aludió a diversas cuestiones que le planteó SIDE a propósito de las actividades de CELF ([18]). Como estas cuestiones no tienen una relación directa con el mecanismo de apoyo en sí, se tratan separadamente a continuación, a la par que otras cuestiones afines.

Respecto de la recapitalización de CELF en 1980, es de señalar que en dicha fecha su capital pasó de 80 500 francos franceses a 1 280 500 francos franceses. Esta operación fue financiada por la Association pour le développement de l'édition française (Asociación para el desarrollo de la edición francesa, en lo sucesivo denominada «ADEF») (50 %) y por accionistas (privados) de CELF (50 %). El principal objetivo de la ADEF, de la que son miembros diversos editores, consistía en fomentar la presencia de los libros en francés en el extranjero y respaldar las inversiones efectuadas por los editores y los exportadores. La Asociación recibió una contribución pública del Ministerio de Cultura. Tras la disolución de la ADEF en 1994, las acciones de CELF que ésta poseía fueron transferidas al Syndicat national de l'édition (Sindicato nacional de la edición, en lo sucesivo denominado «SNE»). SNE puede cederlas a cualquier nuevo miembro de CELF si se presenta la ocasión. El accionariado de CELF no ha variado y sigue integrado por editores, distribuidores y SNE. Tras analizar la documentación que le facilitó el Gobierno francés, la Comisión ha llegado a la conclusión de que este aumento de capital no constituyó una ayuda estatal, sino una simple toma de participación, puesto que también participaron en la operación inversores privados. Por lo tanto, las autoridades francesas actuaron con arreglo al principio del inversor en una economía de mercado. La operación no contenía, pues, elementos de ayuda estatal con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

En cuanto a las ventajas que supuestamente representa para CELF la gestión de programas públicos, obsérvese que actualmente sólo es responsable de los programas «Plus» y «Á l'Est de l'Europe», que sucedió al programa

([18]) Véase la nota 2 (punto 9).

«Page á page». Como el Tribunal confirmó en su sentencia de 18 de septiembre de 1995 la decisión inicial de la Comisión de autorizar las ayudas concedidas a CELF para la gestión de estos programas porque éstos no entraban dentro del ámbito de aplicación del apartado l del artículo 92 del Tratado, la Comisión no ve motivos para continuar examinando esta cuestión.

También se ha aducido que CELF sacaba provecho de sus relaciones con determinados organismos públicos, como France édition. Hexalivre critica la actitud de France édition que, a su juicio, concede un trato privilegiado a CELF señaladamente al darle acceso a su pabellón en las ferias internacionales, acceso que niega a Hexalivre. A este respecto, la Comisión señala que CELF, que es miembro de France édition, paga por recibir tales servicios, por ejemplo, alquilando el espacio que ocupa en el pabellón, como lo acreditan los justificantes facilitados. CELF también pagó los catálogos encargados a France édition.

Con respecto a estas alegaciones (las relaciones entre CELF y France édition o Centrale de l'édition y las relaciones comerciales de CELF con ciertos editores), el Gobierno francés sostiene que en modo alguno conciernen a los poderes públicos, toda vez que dichas relaciones no guardan relación alguna con las actuaciones de las autoridades nacionales en el marco de su política cultural. Por consiguiente, la Comisión concluye que, en este contexto, CELF no ha obtenido ventajas en especie sujetas al apartado 1 del artículo 92 del Tratado puesto que pagó por los servicios que le prestó France édition.

También se acusa a los poderes públicos de favorecer a CELF adjudicándole pedidos públicos. Estas alegaciones se refieren especialmente al apoyo concedido a la aplicación del programa Novedades, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, así como al papel desempeñado por los pedidos hechos por asociaciones vinculadas a dicho Ministerio y al Ministerio de Cooperación, como la Association pour le développement de la pensée française (Asociación para el desarrollo del pensamiento francés, en lo sucesivo denominada «ADPF») y Audecam. La principal función de ADPF consiste en abastecer regularmente las bibliotecas de los institutos culturales franceses en el extranjero de cuenta del Ministerio. CELF es uno más de los distribuidores a que recurre ADPF.

Hexalivre acusa a ADPF de dar un trato más favorable a CELF que a sus competidores. A modo de ejemplo, Hexalivre menciona un pedido del servicio cultural de la embajada de Francia en Marruecos, que tradicionalmente se dirige a Hexalivre, pero que, tras haber sido contactado por ADPF, se dirigió a CELF, la cual transmitió el pedido a Hexalivre. La Comisión tiene constancia de que las autoridades francesas no tenían la intención de favorecer a CELF en detrimento de otros proveedores. Al contrario, como CELF transmitió el pedido a Hexalivre, esta última no puede alegar que haya salido perjudicada. Por tanto, la Comisión estima que esta cuestión no entra dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

Por último, a la crítica de SIDE relativa al «complejo conjunto de ayudas de que disfrutan no solamente CELF, sino también diversos organismos que agrupan, como aquélla, a los editores y las autoridades públicas con total opacidad» y a la política cultural desplegada por los poderes públicos en general, el Gobierno francés replica que varios documentos publicados por las autoridades competentes, en particular respuestas a preguntas parlamentarias, informan todos los años al público de las actividades del Ministerio responsable en la materia. Por lo tanto, los poderes públicos velan por la transparencia y no la opacidad del sector,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda concedida a CELF para la tramitación de pequeños pedidos de libros en francés constituye una ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE. Habida cuenta de que el Gobierno francés no notificó esta ayuda a la Comisión antes de llevarla a la práctica, la ayuda fue concedida ilegalmente. Sin embargo, la ayuda es compatible, toda vez que cumple las condiciones exigidas para acogerse a la excepción prevista en la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 10 de junio de 1998.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión