CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 14 de marzo de 1995 *

A. Antecedentes de hecho ..... I - 1654

B. Definición de postura ..... I - 1657

I. Admisibilidad ..... I - 1657

1. Admisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra la Decisión de la Comisión de 1992 ..... I - 1657

a) Consecuencias de la primera prórroga de las Directrices comunitarias sobre los efectos jurídicos de la Decisión ..... I - 1658

b) Efectos jurídicos de la Decisión de 1992 basados en la presunción de la validez de los actos comunitarios ..... I - 1661

c) Pretensión de que se declare la inexistencia de la Decisión ..... I - 1663

d) Efectos jurídicos de la Decisión a consecuencia de la elección entre varias decisiones posibles ..... I - 1663

2. Admisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra la primera prórroga de las Directrices comunitarias ..... I - 1664

a) Artículo 184 del Tratado CEE ..... I - 1665

b) Inexistencia de la Decisión ..... I - 1665

c) Consideraciones sobre el *petitum* ..... I - 1665

II. Fundamentación ..... I - 1666

1. Incompetencia de la Comisión ..... I - 1666

2. Vicios sustanciales de forma ..... I - 1668

a) Apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE ..... I - 1668

b) Artículo 190 del Tratado CEE ..... I - 1669

c) Apartado 1 del artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión ..... I - 1670

Costas ..... I - 1671

C. Conclusión ..... I - 1672

* Lengua original: alemán.

A. Antecedentes de hecho

1. El 22 de diciembre de 1988, la Comisión adoptó una serie de Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor. Dichas Directrices prevén la notificación previa de todas las ayudas importantes, con independencia de su objetivo, así como la elaboración de informes anuales relativos a todas las ayudas hechas efectivas. Mediante escrito de 31 de diciembre de 1988 la Comisión comunicó dichas Directrices al Ministro de Asuntos Exteriores español, rogándole al mismo tiempo que le notificara, en el plazo de un mes, la aceptación de las Directrices comunitarias. Además, dichas Directrices se publicaron en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 18 de mayo de 1989. [1] En el punto 1, bajo el epígrafe «Necesidad y alcance de esta medida», la Comisión señala expresamente que ha decidido elaborar «una serie de Directrices [...] basadas en lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE». Asimismo comunicó que estas medidas habían sido examinadas anteriormente por los representantes de los Estados miembros en el curso de una reunión.

2. Se estableció que las Directrices comunitarias entrarían en vigor el 1 de enero de 1989 (punto 2.5). Como comunicó posteriormente la Comisión, en la nota nº 2 a pie de página de la Prórroga de las Directrices, [2] la entrada en vigor se retrasó, en un primer momento, seis meses. España y la República Federal de Alemania no aprobaron las medidas hasta enero y mayo de 1990, respectivamente.

3. El punto 2.5 regula, además, el plazo de vigencia de las Directrices. Conforme a él, las medidas permanecerán vigentes durante dos años. Entonces, «la Comisión revisará la utilidad y el alcance de estas Directrices».

4. Transcurridos dos años, la Comisión efectuó, a finales de 1990, la revisión prevista y, de nuevo mediante un escrito, informó del resultado a los Estados miembros. Dada la positiva experiencia efectuada con las Directrices, llegó a la conclusión de que debían ser prorrogadas.

1 — Nº 89/C 123/03 (DO 1989, C 123, p. 3).

2 — Nº 91/C 81/05 (DO 1991, C 81, p. 4).

5. Esta primera prórroga de las Directrices fue publicada en el Diario Oficial. [3] En esta publicación, la Comisión señaló de nuevo que las Directrices se habían implantado con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE.

6. En el párrafo cuarto se expone el resultado de la revisión de las Directrices. A tenor de dicho apartado, «la Comisión estima necesario proceder a la renovación de las Directrices sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor en su forma actual». [4] Por lo demás, sólo se menciona una única modificación: la vigencia de las Directrices se amplia a Berlín oeste y al territorio de la antigua República Democrática Alemana, que, entre tanto, había pasado a formar parte de la Comunidad Europea. Esta primera prórroga también establece otra revisión al cabo de dos años: «Al cabo de dos años dichas Directrices serán revisadas por la Comisión. En el caso de que se estime necesaria la introducción de modificaciones (o la supresión de las Directrices) corresponderá a la Comisión decidir al respecto, tras consultar con los Estados miembros» (párrafo quinto).

7. Con vistas a esta nueva revisión, la Comisión invitó a los Estados miembros a una reunión que debía celebrarse en diciembre de 1992. Para preparar esta reunión se repartió un documento de trabajo como base para la discusión. Dicho borrador resumía los orígenes de las Directrices y describía la situación del sector de los vehículos de motor en 1992. El documento contenía, además, consideraciones relativas, entre otras, a las cuestiones de si las Directrices debían prorrogarse o suprimirse, de si debía ampliarse la definición del sector de vehículos de motor y de si debían revisarse los criterios de evaluación con objeto de reforzar aún más la seguridad jurídica.

8. En el marco de dicha reunión, el Director General de la Dirección General de la Competencia manifestó, a preguntas de la delegación española, que las Directrices comunitarias no expiraban a finales de 1992, ya que en 1990 se habían renovado sin fijar un plazo máximo de vigencia. La delegación española manifestó sus dudas al respecto.

9. Por otra parte, la Comisión señaló que esa reunión no constituía una consulta de los Estados miembros conforme al apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE. En su opinión, únicamente se procedería a tal consulta si pareciera indicado efectuar una modificación de las Directrices comunitarias.

10. En febrero de 1993, el Director General de la Dirección General de la Competencia comunicó en un escrito que, en diciembre de 1992, la Comisión había decidido no efectuar ninguna modificación de las Directrices comunitarias. Además, señalaba de nuevo

3 — Véase la nota 2.

4 — En las versiones española y francesa no aparecen las palabras «en su forma actual».

que no se había procedido a ninguna prórroga, puesto que las Directrices comunitarias ya habían sido prorrogadas por tiempo indefinido en 1990.

11. Esta Decisión de la Comisión también fue publicada en el Diario Oficial. [5] En esa publicación, la Comisión también menciona que las Directrices comunitarias se establecieron sobre la base del apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE. Más adelante se dice expresamente: «En diciembre de 1990, la Comisión decidió renovar las Directrices sin fijar un plazo máximo de vigencia [...]» Como resultado de la reunión mantenida para revisar las Directrices comunitarias, en el curso de la cual la mayoría de los Estados miembros expresaron su satisfacción, la Comisión comunicó que había decidido «que las Directrices no serían modificadas». Para lo sucesivo se prevé que «[...] serán válidas hasta la próxima revisión que sea organizada por la Comisión».

12. El 5 de abril de 1993, España interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia y solicitó que:

— Se declare la inexistencia o, en su caso, anule la Decisión de la Comisión de 23 de diciembre de 1992, comunicada por carta del Director General de la Competencia de 3 de febrero de 1993, por la que se acuerda no modificar las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor y prolongar su vigencia hasta que la Comisión organice su revisión, así como, en la medida en que la citada Decisión se apoye en ella, la renovación de las citadas Directrices efectuada por la Decisión 91/C 81/05. [6]

— Condene en costas a la Comisión. [7]

13. El 12 de mayo de 1993, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad y solicitó al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por el Reino de España en el presente asunto.

— Condene en costas al Reino de España.

El Tribunal de Justicia acordó unir el examen de la excepción al del fondo del asunto.

5 — N° 93/C 36/06 (DO 1993, C 36, p. 17).

6 — DO 1991, C 81, p. 4.

7 — La versión de la traducción alemana empleada en estas conclusiones discrepa respecto a la publicada en alemán en el Diario Oficial (DO 1993, C 139, p. 11).

B. Definición de postura

I. *Admisibilidad*

14. La parte demandada alega que no procede admitir el recurso.

1. Admisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra la Decisión de la Comisión de 1992

15. En la medida en que se impugna la Decisión de la Comisión de 1992, por la que se prorrogan las Directrices por tiempo indefinido, la parte demandada alega que dicha Decisión únicamente constituye un acto puramente confirmatorio de una Decisión anterior. Las Directrices ya fueron prorrogadas por tiempo indefinido mediante la primera prórroga y siguen estando vigentes, sin necesidad de una nueva Decisión de la Comisión. La Decisión de 1992 se limita a confirmar esta situación jurídica existente. Por lo tanto, no produce efectos jurídicos y no puede ser impugnada con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE.

16. Como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/Consejo, [8] pueden ser objeto del recurso de anulación todos los actos adoptados por las Instituciones al objeto de producir efectos jurídicos. Es dudoso que la Decisión de la Comisión de 1992 reúna estos requisitos, puesto que, según afirma la demandada, la primera renovación de las Directrices es la única que produce efectos jurídicos.

17. Además, tampoco es evidente que la demandante tenga, por su parte, interés legítimo en ejercitar la acción. Si la Decisión de 1992 únicamente constituyera una confirmación de la primera prórroga de las Directrices comunitarias, no modificaría la situación jurídica de la demandante. Ello significa que, aunque se declarara la nulidad de la Decisión de 1992, no se produciría ninguna modificación de la situación jurídica de la demandante.

18. Por consiguiente, procede comprobar, en primer lugar, si la Decisión de 1992 produce efectos jurídicos y, de ser así, cuáles son éstos. Ello depende, por una parte, de qué consecuencias ha producido la primera prórroga sobre el período de vigencia de las Directrices comunitarias. La demandante desea que esta cuestión se examine en el marco del examen del fondo, puesto que, en su opinión, la Decisión de 1992 produce, en cualquier caso, efectos jurídicos. Considera que la Comisión eligió una clase de acto de entre las distintas clases de que disponía y, de esa manera, adoptó una Decisión que produce efectos jurídicos. Sin embargo, también procede comprobar si esta afirmación es

8 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, (22/70, Rec. p. 263), apartados 38 a 42.

correcta. Puesto que la admisibilidad de la demandada depende del resultado de este examen, éste no puede remitirse al examen del fondo.

a) Consecuencias de la primera prórroga de las Directrices comunitarias sobre los efectos jurídicos de la Decisión

19. En el marco de sus alegaciones, la demandada se basa fundamentalmente en el tenor literal de la primera prórroga, contraponiéndolo a la versión originaria de las Directrices comunitarias.

Mientras que la versión originaria de las Directrices comunitarias establece expresamente, en el punto 2.5, que «[...] estas medidas permanecerán vigentes durante dos años», la primera prórroga prevé únicamente, en su párrafo quinto, que «[...] al cabo de dos años dichas Directrices serán revisadas por la Comisión». Una decisión de la Comisión, con participación de los Estados miembros, sólo se prevé para el supuesto de que «se estime necesaria la introducción de modificaciones». La parte demandada interpreta este inciso en el sentido de que si la Comisión, una vez que haya efectuado las comprobaciones, no considera necesario introducir modificaciones, no está obligada a actuar y no actuará. Sin embargo, esto sólo tiene sentido si las Directrices siguen existiendo aun sin adopción de otras medidas por parte de la Comisión. De no ser así, la Comisión estaría obligada, en cualquier caso, a actuar en algún sentido.

20. Considerando únicamente el tenor del párrafo quinto de la primera prórroga, hay muchos elementos a favor de la vigencia ilimitada de las Directrices comunitarias.

21. No se puede compartir la afirmación de España conforme a la cual la versión originaria de las Directrices comunitarias obliga a la Comisión a fijar un nuevo plazo. Su tenor no ofrece ninguna base para tal interpretación. En ellas, únicamente se señala que la Comisión revisará el alcance de las Directrices. Esto no excluye que se revise asimismo el alcance temporal. En ningún lugar se menciona la necesidad de fijar un nuevo plazo tras proceder a esa revisión.

22. La demandante alega además que el tenor de la primera prórroga no es tan inequívoco como afirma la demandada. En especial, la vigencia temporal no está completamente clara. Esto también puede deducirse del hecho de que los Estados miembros deben ser consultados antes de introducir modificaciones, que incluyen, en opinión de la demandante, también las modificaciones temporales. En cualquier caso se precisa que la Comisión se manifieste respecto a la prórroga del período de vigencia. En el caso de que no se pronuncie ni adopte ninguna decisión al respecto, las Directrices comunitarias dejan de estar vigentes.

23. Las dudas de la demandante sobre la falta de claridad del tenor de la primera prórroga de las Directrices están justificadas. No se puede analizar aisladamente el párrafo quinto de dicha prórroga, sino que procede tener en cuenta el párrafo precedente. En él se establece lo siguiente:

«A la vista de lo que antecede, la Comisión estima necesario proceder a la renovación de las Directrices sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor *en su forma actual.* [9] *La única modificación* [10] decidida por la Comisión consiste en ampliar la obligación de notificación previa a la que estaba sujeta la República Federal de Alemania a Berlín (oeste) y al territorio de la antigua República Democrática Alemana.» [11]

Este pasaje únicamente puede interpretarse en el sentido de que no se modifica el tenor de las Directrices comunitarias. El régimen en él contenido sigue estando en vigor y, por tanto, también la disposición conforme a la cual las medidas permanecerán vigentes durante dos años. Sólo cabría lo contrario si se supusiera que este régimen había sido sustituido por lo dispuesto en el texto de la primera prórroga. Pero, para ello, se habrían necesitado otras menciones relativas a la modificación o a la derogación de dicha disposición.

24. Sin embargo, del tenor del punto 2.5 de las Directrices originarias se deduce que, a más tardar transcurridos dos años desde la entrada en vigor, tiene que haberse adoptado un nuevo régimen. Y, puesto que este nuevo régimen no contiene ninguna mención expresa relativa a la vigencia temporal o a una posible supresión del antiguo plazo de dos años, sino que, por el contrario, ordena expresamente que continúen vigentes las Directrices en su forma actual, y menciona, como única modificación, la ampliación del ámbito territorial de aplicación, persiste el período de vigencia de dos años.

25. Posiblemente los Estados miembros decidieran otra cosa en alguna de las reuniones preparatorias de la prórroga. No obstante, ello no cambiaría nada respecto a la continuación de la vigencia del plazo de dos años, puesto que lo determinante es la interpretación objetiva del tenor literal. [12]

26. La parte demandada alega, a continuación, que, a pesar de todo, la primera prórroga confirió a las Directrices una vigencia por tiempo indefinido, puesto que fue aceptada por todos los Estados miembros, incluida España. Además, España siguió notificando las ayudas que proyectaba y enviando el informe anual, tal y como se preveía en las Directrices.

9 — El subrayado es mío. Este pasaje falta en las versiones francesa y española de la primera prórroga.

10 — El subrayado es mío.

11 — Véase la nota 2.

12 — Sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 130.

27. España no niega este extremo, pero alega que aceptó la primera prórroga como una prórroga por dos años, y no por tiempo indefinido. Añade que los Estados miembros no podían esperar una alteración tan esencial. Esta atenta contra la seguridad jurídica y contra la protección de la confianza legítima de los Estados miembros. En cualquier caso, el hecho de que España continuara notificando las ayudas proyectadas no puede ser considerado como aprobación de una prórroga con un período de vigencia superior a dos años.

28. A este respecto España se remite a mis conclusiones presentadas en el asunto CIRFS y otros/Comisión. [13] En aquel asunto se trataba de la cuestión de si unas Directrices sobre ayudas adoptadas por la Comisión podían limitarse mediante una Decisión de la Comisión. Esta Decisión fue comunicada a todos los Estados miembros, pero no fue impugnada por ninguno de ellos. Considero que este silencio en el asunto CIRFS no puede ser interpretado como aprobación, puesto que los Estados miembros no eran conscientes del significado del silencio, es decir, que procede negar la existencia de una modificación de las Directrices sobre ayudas mediante un acto unilateral de la Comisión.

29. En el presente asunto, los Estados miembros no mantuvieron precisamente silencio, sino que aceptaron la prórroga de las Directrices. Sin embargo, al hacerlo, no eran conscientes del significado que la Comisión atribuía a su actitud. Puesto que ni del tenor de la prórroga ni del escrito de la Comisión de 31 de diciembre de 1990 se deduce que las Directrices se prorrogarían por tiempo indefinido, los Estados miembros no podían efectuar ninguna declaración a este respecto. De esta forma, los Estados miembros guardaron silencio respecto a una prórroga de las Directrices por tiempo indefinido. Este silencio puede considerarse aún menos una aceptación que el silencio de los Estados miembros en el asunto CIRFS y otros/Comisión antes citado, puesto que, en este último asunto, los Estados miembros no efectuaron ninguna declaración a pesar de conocer todos los antecedentes. Es decir, el acuerdo manifestado por los Estados miembros en el presente asunto no puede ser interpretado como una aceptación de la prórroga por tiempo indefinido.

30. Queda aún por examinar si, eventualmente, la Comisión podía prorrogar por tiempo indefinido las Directrices mediante un acto unilateral. A este respecto procede analizar más exactamente la naturaleza de las Directrices.

31. En la versión original de las Directrices, la Comisión señala que ha adoptado «una serie de Directrices sobre las ayudas estatales», «en forma de medidas [...] basadas en lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE». Por consiguiente, el régimen de las Directrices está constituido por «medidas apropiadas» en el sentido del apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE. En un

13 — Conclusiones de 17 de septiembre de 1992 en el asunto CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. 1993, p. 1148), punto 130.

primer momento, la Comisión se limita a proponer dichas medidas. Deben ser consideradas «recomendaciones» en el sentido del artículo 189 del Tratado CEE, carentes de eficacia vinculante. [14] Estas medidas vinculan sólo a los Estados miembros una vez que éstos las han aprobado. [15]

32. Por lo demás, las partes tampoco discuten la necesidad de aprobación por parte de los Estados miembros. Incluso la propia Comisión señala en repetidas ocasiones que las Directrices comunitarias no adquirieron validez sino tras su aprobación por los Estados miembros.

33. Lo mismo debe decirse respecto a la primera prórroga del período de vigencia de las Directrices, puesto que confiere de nuevo a las Directrices vigencia por tiempo determinado (dos años, como he señalado anteriormente). Por lo que se refiere a la vigencia temporal, el régimen de la primera prórroga de las Directrices en nada difiere del régimen originario. Tampoco se pretendía otra cosa, puesto que, conforme al tenor de la primera prórroga, debía procederse a la renovación de las Directrices «en su versión actual». Por tanto, para que la primera prórroga fuera obligatoria, debía ser aceptada por los Estados miembros. En apoyo de este criterio se encuentra la circunstancia de que el texto menciona de nuevo el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE, conforme al cual los Estados miembros deben aprobar las medidas propuestas por la Comisión. Además, en el párrafo cuarto de la primera prórroga de las Directrices se dice expresamente que la Comisión estima «necesario proceder a la renovación» de las Directrices. Esto constituye una propuesta y no una orden de prórroga. Ello significa que la primera prórroga de las Directrices únicamente puede ser obligatoria tras la aprobación por parte de los Estados miembros. La Comisión no podía y no quería imponer por sí sola una obligación.

34. De esta forma es evidente que la primera renovación sólo prorrogó por dos años el período de vigencia de las Directrices. Por consiguiente, la segunda prórroga no pudo constituir una mera confirmación de la primera prórroga, como pretende la demandada, puesto que su vigencia expiró a los dos años. De esta forma, la segunda prórroga podía perfectamente estar destinada a producir efectos jurídicos, puesto que establece que las Directrices serán válidas hasta la próxima revisión, lo cual contradice la situación jurídica efectiva, tal y como se ha determinado anteriormente.

b) Efectos jurídicos de la Decisión de 1992 basados en la presunción de la validez de los actos comunitarios

35. En opinión de la demandante, mediante la Decisión de 1992 la Comisión prolongó la

14 — Von Wallenberg en Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, vol. 1 (septiembre de 1994), art. 93, punto 8.

15 — Véanse también mis conclusiones en el asunto CIRFS y otros (citado en la nota 13), punto 30.

vigencia de las Directrices por tiempo indefinido a través de un acto unilateral y, por tanto, de manera contraria a Derecho. Es dudoso que se pueda atribuir a dicha Decisión tal importancia, si se tiene en cuenta lo que pretendía efectivamente la Comisión con su Decisión. La Comisión no quería precisamente adoptar un acto vinculante, puesto que, en su opinión, las Directrices tenían validez indefinida ya desde la primera prórroga. Mediante su Decisión pretendió confirmar de nuevo dicha situación jurídica ya existente. Esto es posible mediante una Decisión declaratoria, que confirma de nuevo la obligatoriedad de la situación jurídica existente, pero que no introduce por sí misma ninguna modificación jurídica. [16]

36. Por razones de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, la apreciación de un acto jurídico no puede basarse en la intención de los miembros de la Institución al adoptar dicho acto. Lo decisivo es, por el contrario, determinar si existe una voluntad decisoria que pueda apreciarse objetivamente. [17]

37. A continuación procede comprobar, analizando objetivamente la voluntad de la Comisión, si la segunda prórroga de las Directrices comunitarias, tal y como se publicó en el Diario Oficial, pretendía conferir a las Directrices una vigencia por tiempo indefinido. En su párrafo primero se señala que las Directrices ya habían adquirido vigencia por tiempo indefinido en virtud de la primera prórroga. De ello se podría deducir que las Directrices no debían ser prorrogadas mediante la segunda Decisión precisamente porque era innecesario. En la medida en que la Comisión comunica, en el último párrafo, que ha decidido que las Directrices no serán modificadas, expresa al mismo tiempo su decisión de que éstas sigan estando vigentes en la misma forma. Aunque, en opinión de la Comisión, ello no produzca efectos jurídicos, genera en cualquier caso la impresión de que las Directrices siguen estando vigentes. En el texto de la segunda prórroga nada indica que la Comisión yerre al afirmar que las Directrices comunitarias ya adquirieron una vigencia ilimitada con la primera prórroga. Puesto que los actos de las Instituciones comunitarias disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad, producen efectos jurídicos, aun cuando adolezcan de irregularidades. [18] Esto significa, en el presente asunto, que los Estados miembros siguen estando obligados a notificar previamente a la Comisión las ayudas proyectadas y a elaborar un informe anual sobre todas las ayudas concedidas. Esto es, el acto jurídico de la Comisión que se examina en el presente asunto despliega los mismos efectos jurídicos que una prórroga expresa de las Directrices por tiempo indefinido. Por consiguiente, en el marco del recurso de anulación, este acto jurídico debe ser analizado como tal Decisión de prórroga, puesto que, por razones de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, los Estados miembros deben poder obtener la anulación del acto jurídico de la Comisión cuyo contenido esté en contradicción con la auténtica situación jurídica.

16 — Grabitz en Grabitz *(op. cit.)*, art. 189, punto 65.
17 — Véase la nota 16.
18 — Sentencia de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros (C-137/92 P, Rec. pp. I-2555 y ss., especialmente pp. I-2629 y I-2646), apartado 48.

38. La Comisión tampoco niega expresamente que el acto jurídico controvertido deba ser considerado como una Decisión de prórroga. No obstante, en su opinión, los Estados miembros aún deben aprobar dicha prórroga.

39. Como se ha señalado más arriba, la Decisión de prórroga de diciembre de 1992 puede ser impugnada mediante un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE.

c) Pretensión de que se declare la inexistencia de la Decisión

40. La parte demandante alega que la Decisión de la Comisión debe declararse inexistente. Requisito de la declaración de inexistencia es que el acto jurídico adolezca de irregularidad cuya gravedad sea tan evidente que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario y, en ese caso, no produce efectos jurídicos, ni siquiera provisionales. [19] En tal supuesto, el acto jurídico puede calificarse de inexistente. Esto también puede alegarse en el marco de un recurso. [20] Así hizo España al solicitar que se declarara la inexistencia de la Decisión o, en su caso, se anulara.

41. Una irregularidad tan grave y evidente debe poder desprenderse de la lectura del acto. [21] En la Decisión controvertida de diciembre de 1992 no se puede reconocer una irregularidad de tales características. De su tenor no se desprenden elementos que permitan afirmar que la primera prórroga no prolongó la vigencia de las Directrices por tiempo indefinido. Por consiguiente, esta Decisión no adolece de irregularidades graves y evidentes y, por tanto, no es inexistente. La declaración de inexistencia de un acto jurídico debe limitarse a supuestos del todo extraordinarios.

d) Efectos jurídicos de la Decisión a consecuencia de la elección entre varias decisiones posibles

42. Por último procede examinar si, como alega la parte demandante, la Decisión de 1992 produce en cualquier caso efectos jurídicos porque implica una elección entre

19 — Sentencia Comisión/BASF y otros, antes citada, apartado 49.

20 — Sentencia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión (15/85, Rec. p. 1005), apartado 10.

21 — Sentencia Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión (citada en la nota 20), apartados 10 y siguientes.

diversas medidas posibles. La Comisión disponía de la posibilidad de suprimir las Directrices, modificarlas, prorrogar su vigencia por tiempo indefinido o fijar un nuevo plazo. También en la medida en que decidió que las Directrices seguirían vigentes sin ser modificadas, optó entre varias posibilidades y, por consiguiente, produjo efectos jurídicos. [22]

43. En realidad, en el presente asunto la Comisión no podía optar entre varias posibilidades. En un primer momento únicamente le correspondía comprobar la necesidad de modificar las Directrices. A continuación, debía comunicar el resultado de ese examen. Pero precisamente dicha comunicación no debía producir efectos jurídicos. Tales efectos jurídicos no debían producirse hasta que no se hubiera decidido efectivamente la modificación de las Directrices. Por ejemplo, en el supuesto de que la Comisión, una vez efectuado el examen, llegara a la conclusión de la necesidad de modificación de las Directrices y así lo comunicara, ello no modificaría la situación jurídica existente. Ni siquiera la comunicación de la Comisión de su intención de modificar las Directrices implicaría una modificación de la situación jurídica, puesto que aún no habría comunicado cómo pretende modificarlas. Conforme al régimen de la primera prórroga, para ello la Comisión debe, en primer lugar, consultar a los Estados miembros. Por consiguiente, no se puede compartir la tesis de la demandante de que la Decisión de diciembre de 1992 produce, en cualquier caso, efectos jurídicos por implicar una elección entre diversas medidas posibles.

44. Pero, puesto que, como ya se ha señalado, la Decisión produce efectos jurídicos debido a la presunción de validez de los actos jurídicos de la Comunidad, puede ser impugnada con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE. Por consiguiente, procede acordar la admisión del recurso en la medida en que la demandante solicita que se anule la Decisión de la Comisión de 1992.

2. Admisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra la primera prórroga de las Directrices comunitarias

45. Por lo que se refiere al recurso dirigido contra la primera Decisión de prórroga, la Comisión alega que también es inadmisible, puesto que ya había expirado el plazo de interposición del recurso con arreglo al párrafo tercero del artículo 173.

22 — Sentencia de 30 de junio de 1992, España/Comisión (C-312/90, Rec. p. I-4117).

a) Artículo 184 del Tratado CEE

46. La parte demandante alega que, aunque haya expirado el plazo de interposición del recurso, procede su admisión. Dado que, en el presente asunto, lo decisivo es la validez de la primera prórroga, puede invocarse la nulidad de ésta con arreglo al artículo 184.

47. El propio artículo 184 sólo menciona esta posibilidad respecto a los Reglamentos. Su finalidad consiste en proteger a una parte que no está legitimada conforme al artículo 173 para interponer un recurso contra un Reglamento contrario a Derecho. [23] Al amparo del artículo 184 no sólo se pueden impugnar Reglamentos, sino también actos jurídicos de las Instituciones comunitarias que produzcan efectos similares a los de un Reglamento. [24] Puesto que el artículo 184 no debe servir, en ningún caso, para eludir los plazos de interposición de recurso fijados en el artículo 173, sólo permite a las partes impugnar aquellos actos jurídicos que no podrían impugnarse con arreglo al artículo 173.

48. Sin embargo, no sucede así en el presente asunto, puesto que la parte demandante tuvo la posibilidad de recurrir contra la primera prórroga de las Directrices.

49. Se instó incluso al Reino de España a aprobar la primera prórroga y éste habría podido evitar que llegara a ser obligatoria negando dicha aprobación. Por consiguiente, tampoco hay necesidad de impugnar la primera prórroga una vez transcurrido el plazo de interposición de recurso. [25] Por consiguiente, no ha lugar a admitir el recurso contra la primera Decisión de prórroga por haber sido interpuesto fuera de plazo.

b) Inexistencia de la Decisión

50. La demandante alega aquí de nuevo la inexistencia del acto jurídico. Pero puesto que la primera prórroga de las Directrices tampoco presenta ninguna irregularidad grave y evidente, no puede suponerse la inexistencia del acto jurídico.

c) Consideraciones sobre el *petitum*

51. Por último debe analizarse la alegación de la demandante conforme a la cual única-

23 — Sentencia de 14 de diciembre de 1962, Wöhrmann/Comisión (asuntos acumulados 31/62 y 33/62, Rec. pp. 965 y ss., especialmente pp. 1027 y 1042).

24 — Grabitz en Grabitz *(op. cit.)*, art. 184, punto 15.

25 — Grabitz en Grabitz *(op. cit.)*, art. 184, puntos 15 y siguientes.

mente desea impugnar la primera prórroga en el supuesto de que la misma faculte a la Comisión a prorrogar unilateralmente las Directrices por tiempo indefinido. Sin embargo, esto no se deduce del *petitum*. Con él se solicita únicamente que se anule la primera prórroga en la medida en que constituye la base de la Decisión de 1992. Pero la primera prórroga constituye la base de la Decisión de 1992. Por tanto, del *petitum* no se deduce que la Decisión de 1990 únicamente se impugne en caso de que concurran determinadas condiciones.

52. Por consiguiente, como resultado del examen de la admisibilidad, puede afirmarse que no ha lugar a admitir el recurso del Reino de España en la medida en que tiene por objeto que se declare inexistente la Decisión de la Comisión de Diciembre de 1992 y en la medida en que se dirige contra la primera prórroga de las Directrices.

Sólo procede admitir el recurso en la medida en que está dirigido a que se anule la Decisión de la Comisión de 1992.

II. *Fundamentación*

53. El examen de la fundamentación se limita al recurso en la medida en que se dirige contra la Decisión de 1992 y solicita que ésta se anule.

54. Como ya se ha comprobado al examinar la admisibilidad, la Decisión de diciembre de 1992 debe ser considerada como una prórroga por tiempo indefinido. Es dudoso que la Comisión estuviera facultada para adoptar unilateralmente un acto de estas características. En cualquier caso, los Estados miembros no dieron su aprobación. Puesto que la Decisión sólo pretendía ser una confirmación de la primera prórroga, no se había previsto la aprobación por parte de los Estados miembros. Esto significa que la prórroga únicamente puede ser válida en el supuesto de que la Comisión pudiera decidirla sin recabar la aprobación de los Estados miembros. La forma jurídica que debe adoptar este acto es la de una Decisión con arreglo al artículo 155 del Tratado CEE.

1. Incompetencia de la Comisión

55. La parte demandante alega que la Comisión no está facultada para prorrogar indefinidamente la vigencia de las Directrices por su sola autoridad. Formula de este modo uno de los motivos de recurso mencionados en el artículo 173 del Tratado CEE.

56. Como ya se aclaró en el marco del examen de la admisibilidad, tanto la introducción de las Directrices como su primera prórroga requerían la aceptación por parte de los Estados miembros. A este respecto debe señalarse una vez más que la versión origina-

ria de las Directrices mencionaba expresamente el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE y que del tenor literal de la primera prórroga se deduce que la Comisión únicamente pretendía presentar una propuesta que debía ser aceptada por los Estados miembros. A continuación, procede examinar si es aplicable lo mismo respecto a la Decisión de 1992.

57. En cualquier caso por su tenor literal nada se opone a que se le atribuya el carácter de Decisión en el sentido del artículo 155 del Tratado CEE. En el último párrafo la Comisión comunica que ha «decidido» que las Directrices no serán modificadas. En la introducción de la Decisión ya no se menciona la aprobación de los Estados miembros o la consulta a éstos. La base de ese acto jurídico está constituida por la primera prórroga de las Directrices. En ella se establece que, primero, la Comisión examinará las Directrices. En el caso de que no estime necesaria la introducción de modificaciones no será necesaria la aprobación por parte de los Estados miembros. Corresponde a la Comisión comprobar la necesidad de introducir modificaciones. En el supuesto de que considere que debe procederse a una modificación, consultará a los Estados miembros antes de adoptar una Decisión. En otro caso, puede decidir no introducir modificaciones. Pero en la Decisión de 1992, controvertida en el presente asunto, la Comisión resolvió algo de mayor alcance: prorrogó por tiempo indefinido la vigencia de las Directrices. Es dudoso que la Comisión también estuviera facultada para adoptar una Decisión de tanto alcance. Para responder a esta cuestión deben analizarse de nuevo las formulas empleadas en la primera prórroga de las Directrices, que fue aceptada por los Estados miembros, entre ellos también por España. En ella se dice lo siguiente:

«En el caso de que se estime necesaria la introducción de modificaciones [...] corresponderá a la Comisión decidir al respecto, tras consultar con los Estados miembros.»

58. Por «modificaciones» también deben entenderse las modificaciones temporales y, sobre todo, la prórroga por tiempo indefinido de la vigencia de unas Directrices que fueron adoptadas en un primer momento con una vigencia por un tiempo determinado.

59. La Comisión aduce que es posible delegar en la Comisión la Decisión sobre la vigencia temporal de las Directrices. Sin embargo, tal Decisión sólo sería eficaz una vez aprobada por los Estados miembros.

60. La cuestión consiste en determinar la naturaleza de la consulta con los Estados miembros prevista en el texto: si se trata únicamente de una consulta previa o de un requisito de aprobación previa.

61. El tenor literal es ambiguo. A los Estados miembros se les consulta, es decir, se les escucha. Esto puede significar que se les debe dar únicamente la posibilidad de manifestar su opinión. Sin embargo, se trata de Directrices comunitarias, adoptadas con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE. De ello se podría deducir que todas las medidas adoptadas en relación con las Directrices requieren la aprobación de los Estados miembros. El modo de proceder en la práctica tampoco ha cambiado respecto al de la versión originaria. Corresponde a la Comisión revisar las Directrices. Si considera necesaria la introducción de modificaciones, consulta a los Estados miembros. Requisito para ello es, de nuevo, que la Comisión proponga una modificación en un determinado sentido. Este procedimiento no se distingue del procedimiento previsto en la versión originaria de las Directrices. En ésta tampoco se mencionaba la aprobación de los Estados miembros y, sin embargo, era necesaria. Hay que señalar, sobre todo, que las partes están de acuerdo en que es necesaria la aprobación de los Estados miembros. De todo ello debe deducirse que también la Decisión de 1992 sólo podía ser obligatoria tras su aprobación por los Estados miembros.

62. Sin embargo, tal aprobación podría haberse dado en el marco de la reunión previa de los Estados miembros. Esta tesis no puede compartirse, puesto que ambas partes consideraban necesaria una aprobación posterior. Así es evidente que nada de lo manifestado en el transcurso de la reunión previa pretendía ser una aprobación de la prórroga de las Directrices y tampoco puede ser considerado como tal. Además, ya en el curso de esa reunión España manifestó sus dudas en relación con la prórroga del período de vigencia de las Directrices. Como ya se ha señalado al examinar la admisibilidad, los Estados miembros deberían haber sido informados, en el marco de esa reunión previa, de que se pretendía prorrogar por tiempo indefinido la vigencia de las Directrices.

63. De ello se deduce que los Estados miembros no han dado su aprobación. Esto significa que la Comisión no podía prorrogar por tiempo indefinido la vigencia de las citadas Directrices.

2. Vicios sustanciales de forma

a) Apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE

64. Como ha señalado la demandante, al obrar de esa manera la Comisión no ha observado el procedimiento del apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE, como habría sido necesario. A diferencia de lo que opina España, esta circunstancia no da lugar a la inexistencia del acto. Tal y como se ha señalado al examinar la admisibilidad, el acto no adolece de irregularidades graves y evidentes. No obstante, se cumplen los requisi-

tos para declarar la existencia de otro motivo de recurso con arreglo al artículo 173, en concreto, la presencia de vicios sustanciales de forma.

b) Artículo 190 del Tratado CEE

65. Por otra parte la demandante alega que la Comisión ha infringido el artículo 190. Afirma que no es obvia la base jurídica de la Decisión de diciembre de 1992. En ella se mencionan como bases jurídicas el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE y la primera prórroga de las Directrices. En opinión de la demandante, el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE no puede ser su base jurídica, puesto que no se cumplen sus requisitos.

66. Sin embargo, lo importante es que la Decisión mencione una base jurídica. Así sucede en esta Decisión. De esa forma, «está motivada» [26] y cumple el requisito del artículo 190 relativo a la mención de la base jurídica. La circunstancia de que esta motivación descanse en una concepción jurídica errónea de la Comisión no perjudica el acto. [27]

26 — Artículo 190 del Tratado CEE.

27 — Grabitz en Grabitz (obra antes citada), art. 190, punto 6; sentencia de 20 de marzo de 1957, Geitling (2/56, Rec. pp. 9 y ss., especialmente p. 38).

67. La demandante alega, a continuación, que se ha infringido el artículo 190 del Tratado CEE porque la Decisión de la Comisión *no está suficientemente motivada.*

68. La Comisión señala que no es necesaria la motivación, puesto que se trata de un acto jurídico no vinculante que requiere la aprobación de los Estados miembros. No obstante, añade que el escrito mediante el que se informó al Reino de España sobre la Decisión de la Comisión y el documento de trabajo repartido para preparar la reunión de diciembre de 1992 contienen una motivación suficiente.

69. A este respecto debe señalarse, además, que la Decisión de la Comisión fue publicada en el Diario Oficial.

70. El texto de la Decisión publicado en el Diario Oficial relata brevemente los orígenes de las Directrices y enumera las normas de la primera prórroga. Además, en él se menciona la reunión de diciembre de 1992, convocada para revisar las Directrices, y se señalan los resultados de ésta. También se indica claramente que la Decisión de la Comisión es el resultado de dicha revisión. En opinión del Tribunal de Justicia, se cumple la obligación de motivar los actos si se mencionan las consideraciones de hecho y de Derecho más

importantes. [28] Debe poder reproducirse lógicamente el razonamiento que ha dado lugar a la adopción del acto jurídico.

71. Así sucede en el presente asunto. Se han señalado las principales consideraciones que dieron lugar a la Decisión de la Comisión. En ella se puede descubrir que la Decisión se basó en la reunión de los Estados miembros para revisar las Directrices, durante la cual éstos expresaron su satisfacción con ellas.

72. A este respecto debe señalarse además que el representante de España participó en esa reunión de diciembre de 1992. Por lo tanto, cabe suponer que España conocía los argumentos y los motivos a favor de la Decisión de la Comisión. Para preparar esa reunión se repartió un documento de trabajo que contenía amplias informaciones. Por consiguiente, no hay duda de que se había informado a España de todos los hechos. La circunstancia de que España había sido informada previamente reduce incluso la amplitud de la obligación de motivar a cargo de la Comisión. [29]

28 — Sentencia de 4 de julio de 1963, Alemania/Comisión (24/62, Rec. pp. 129 y ss., especialmente pp. 141 y 145).

29 — Schmidt en Von der Groeben, Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4.ª ed., 1991, vol. 4, art. 190, punto 12. Véase asimismo la sentencia de 11 de enero de 1973, Países Bajos/Comisión (13/72, Rec. p. 27), apartados 11 y 12.

c) Apartado 1 del artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión

73. Alegando la insuficiente motivación, lo que la demandante fundamentalmente impugna es que la Decisión de la Comisión no se publicó en la forma requerida. España fue informada mediante un simple escrito de la Comisión. Sin embargo, este escrito no le permite, por sí solo, comprobar si se han cumplido los requisitos formales mínimos para que el acto sea jurídicamente existente. En especial, la parte demandante no puede comprobar si se han cumplido los requisitos exigidos por el artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión. De dicho escrito sólo se deduce la fecha y el contenido de la Decisión, sin que se pueda determinar si dicho contenido también coincide con el decidido por la Comisión.

74. A ello contesta la Comisión que la demandante no ha efectuado observaciones suficientes y fundadas para poder alegar la infracción por parte de la Comisión del artículo 12 del Reglamento Interno.

75. El apartado 1 del artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión, al que se refiere la demandante, regula los requisitos formales de los actos jurídicos. La versión

vigente a la sazón establecía que los actos adoptados por la Comisión, en reunión o mediante procedimiento escrito, serán autenticados en la lengua o en las lenguas en que sean auténticos, con las firmas del Presidente y del Secretario ejecutivo. Esta disposición constituye un requisito de forma esencial en el sentido del artículo 173 del Reglamento CEE. [30] Los requisitos formales de los actos jurídicos impuestos por dicho artículo tienen por objeto permitir verificar, en caso de controversia, la correspondencia perfecta del texto notificado o publicado con el adoptado por la Comisión. En el presente asunto, la demandante no alega que el acto no reúna los requisitos de forma exigidos, sino que el escrito mediante el cual la Comisión comunica su Decisión no acredita que dicho acto reúne las condiciones esenciales de forma y que el contenido del escrito coincide con el de la Decisión de la Comisión y, ni siquiera, si existe la posibilidad de comprobarlo (comparándolo con el documento original). Sin embargo, por regla general no existe tal posibilidad. La Decisión se notifica al destinatario y éste debe suponer que el texto comunicado coincide con el adoptado por la Comisión. Que esto sea cierto, no puede deducirse del texto notificado.

76. En el presente asunto, ni el escrito de la Comisión ni el texto publicado en el Diario Oficial proporcionan indicios que permitan afirmar que el texto publicado no coincide con el adoptado por la Comisión. Sin embargo, la demandante está obligada a alegar tales indicios para poder afirmar la existencia de una infracción del artículo 12. El Tribunal de Justicia analizó y afirmó la existencia de una infracción de esta naturaleza en un asunto en el que la presentación tipográfica de la Decisión notificada mostraba claramente que habían sido añadidos algunos pasajes esenciales. [31]

77. Pero en el presente asunto no existen tales indicios y la demandante tampoco los alega. Por consiguiente, no ha acreditado de manera suficiente la existencia de vicios sustanciales de forma en el sentido del artículo 173 del Tratado CEE.

78. No obstante, puesto que se ha demostrado la existencia de otros motivos de recurso del artículo 173, la Decisión de la Comisión no es conforme a Derecho. Por consiguiente, procede declararla nula conforme al artículo 174 del Tratado CEE.

Costas

Puesto que son estimadas en gran parte las pretensiones de la parte demandante, debe condenarse a la demandada al pago de las costas con arreglo al párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

30 — Sentencia Comisión/BASF y otros, antes citada, apartados 74 y 76.

31 — Sentencia Comisión/BASF y otros, antes citada, apartados 57, 77 y siguientes.

C. Conclusión

79. Propongo al Tribunal de Justicia que decida:

«1) Anular la Decisión de la Comisión de diciembre de 1992 relativa a la prórroga de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor.

2) Declarar la inadmisibilidad del recurso en todo lo demás.

3) Condenar a la Comisión al pago de las costas procesales.»