CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 23 de mayo de 1996 *

A — Introducción

1. El presente procedimiento prejudicial ha sido planteado por el Raad van State de los Países Bajos. La petición de decisión prejudicial suscita cuestiones sobre el alcance de disposiciones de Derecho comunitario relativas a la política común de pesca, por una parte, y en relación con ayudas para la construcción de buques, por otra parte, en el ámbito de aplicación de las normas relativas a las ayudas contenidas en los artículos 92 y 93 del Tratado CE.

2. La demandante en el asunto principal (IJssel-Vliet Combinatie BV) había presentado el 28 de noviembre de 1988 una solicitud de ayuda para la construcción de un buque pesquero (barco de arrastre/transporte) que fue denegada mediante resolución de 1 de diciembre de 1989 por la autoridad demandada en el asunto principal, el Minister van Economische Zaken.

3. El procedimiento de ayudas está regulado, en el Estado miembro de que se trata, en la Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988 [1] (régimen de ayuda genérica a la construcción de buques para la navegación marítima; en lo sucesivo, «régimen»). Según dicho régimen, pueden concederse subvenciones por encargos recibidos entre el 31 de diciembre de 1987 y el 1 de enero de 1991. Con arreglo a la letra f) del apartado 1 del artículo 12 del referido régimen, la solicitud ha de denegarse cuando la concesión de subvención infrinja las obligaciones que incumben al Estado en virtud de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. En virtud del artículo 28 del régimen, se dictaron decisiones basadas en éste, supeditadas a la aprobación del régimen por parte de la Comisión, que fue concedida mediante escrito de 22 de diciembre de 1988.

4. La solicitud de subvención objeto del litigio fue desestimada con el fundamento de que, según el criterio defendido por la Comisión, al que se sentía vinculada la autoridad nacional, en vista de la reducción de la capacidad de la flota pesquera sólo era posible la concesión de ayudas para la construcción de un buque pesquero cuando se insertara en un programa de orientación plurianual, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4028/86, [2] relativo a acciones comunitarias para la mejoras y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, [3] cosa que no ocurría en ese caso concreto. En los

* Lengua original: alemán.

1 — Stert. 1988, p. 215.

2 — Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986 (DO L 376, p. 7; en lo sucesivo, «Reglamento sobre las estructuras pesqueras»).

3 — Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 1987, relativa al programa de orientación plurianual para la flota pesquera (1987 a 1991) presentado por los Países Bajos con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4028/86 (DO 1988, L 62, p. 28).

fundamentos de la decisión desestimatoria, la autoridad se basa en el escrito de aprobación del régimen por parte de la Comisión, de 22 de diciembre de 1988, en el que se recuerda que la ayuda a la construcción de buques de pesca debe responder tanto a las «Líneas directrices para el examen de las ayudas nacionales en el sector pesquero» [4] como a todas las normas contenidas en la circular de la Comisión, [5] relativa a las ayudas nacionales al sector pesquero y a la construcción naval.

5. El *órgano jurisdiccional de remisión* expone en la petición de decisión prejudicial que, al examinar la compatibilidad con el Derecho comunitario de una acción nacional de ayuda a la construcción de un buque destinado a la pesca en aguas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad, la Comisión ejerce la competencia que le confiere el apartado 1 del artículo 93 del Tratado «a la luz no sólo de criterios de política de la competencia, sino también de criterios de política pesquera común». Dichos criterios fueron precisados por la Comisión en las Líneas directrices. Por ello, el órgano jurisdiccional de remisión considera necesario que se dilucide en qué base se sustenta la competencia de la Comisión para dictar dichas Líneas directrices y qué efectos jurídicos tienen éstas.

El órgano jurisdiccional de remisión formula argumentos en pro y en contra de la competencia de la Comisión para dictar normas interpretativas jurídicamente vinculantes relativas al examen de acciones nacionales de ayuda. Como argumento en contra expone que no existe una habilitación expresa del Consejo a la Comisión para aplicar, en el marco del examen a la luz del Derecho comunitario de ayudas de los Estados miembros, junto con consideraciones puras de política de la competencia, también consideraciones basadas en la política común de pesca. Con arreglo al artículo 42 del Tratado, el Consejo tiene competencia exclusiva en materia de política pesquera.

Por el contrario, como argumentos en favor de la competencia de la Comisión, expone que no está excluido que la concesión de ayudas para la construcción de un buque pesquero para la flota de la Comunidad pueda ser considerada como una acción de ayuda destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE, que, en determinadas circunstancias, pueden considerarse por la Comisión compatibles con el mercado común. Parece posible que la Comisión, incluso sin habilitación expresa, pueda aplicar en este contexto consideraciones basadas en la política común de pesca, y ello, tanto al examinar un caso concreto, como al establecer líneas directrices generales.

En el caso de que haya que partir de la base de una competencia de la Comisión para emitir las Líneas directrices, se plantea, según el órgano jurisdiccional de remisión, la cuestión adicional de con qué fundamento está obligado un Estado miembro a observarlas al resolver una solicitud de ayuda. El órgano jurisdiccional de remisión considera, al respecto, el artículo 5 del Tratado como una base jurídica adecuada. El órgano jurisdiccio-

4 — DO 1988, C 313, p. 21.

5 — Circular de la Comisión nº SG(88) D/6181.

nal de remisión somete al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Habida cuenta de lo dispuesto en el apartado 42 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en relación con el artículo 49 del Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, *¿puede la Comisión* de las Comunidades Europeas, en ejercicio de la facultad de examinar los regímenes de ayuda existentes en los Estados miembros *que le confiere el artículo 93 del Tratado* constitutivo de la Comunidad Europea, *y a fin de coordinar el Reglamento (CEE) nº 4028/86,* antes citado, *y la Directiva 87/167/CEE* del Consejo, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval, *elaborar, publicar y emplear, como principios para la evaluación de los regímenes de ayuda nacionales, Líneas directrices para el examen de las ayudas nacionales en el sector pesquero (88/C 313/09) que, aparte de los criterios propios exclusivamente de la política de competencia, aplican criterios tomados de la política común de pesca, sin haber sido habilitada explícitamente por el Consejo* a tal efecto? [6]

2) Si procede responder afirmativamente a la primera cuestión:

¿Están obligados los Estados miembros a aplicar las Líneas directrices, antes citadas, al adoptar una resolución en relación con una solicitud de ayuda para la construcción de un barco destinado a la pesca? En caso afirmativo, ¿cuál es la base jurídica de tal obligación?

¿Rige dicha obligación únicamente cuando el barco de que se trate esté destinado, total o parcialmente, a la pesca en aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea o en aguas que son objeto de la política exterior de pesca?»

6. Han presentado observaciones en el procedimiento la demandante en el asunto principal, los Gobiernos de los Países Bajos y de Francia y la Comisión. En el marco del examen jurídico se harán referencias a las argumentaciones de las partes.

B — Definición de postura

7. Para responder a las cuestiones prejudiciales ha de examinarse, en primer lugar, en el marco de la primera cuestión, la competencia de la Comisión para dictar «Líneas directrices para el examen de las ayudas nacionales en el sector pesquero» y, a continuación, su compatibilidad material con el Derecho

6 — Subrayado por el Abogado General.

comunitario, antes de pasar a examinarlas, en el marco de la segunda cuestión, desde el punto de vista de su eventual efecto vinculante y de su alcance.

8. Con carácter previo es necesario examinar la objeción formulada en la vista por la demandante de que la ayuda de que se trata no es, sustancialmente, una ayuda a la economía pesquera sino que está única y exclusivamente destinada al astillero. Según ella, la ayuda tiene la capacidad y el objetivo de hacer competitivo en el ámbito internacional al astillero europeo que formula la demanda. De hecho, el astillero se encontraba, en el momento de la atribución del encargo, en situación de competencia con un astillero noruego. La ayuda tampoco favorecía —por ejemplo, mediante una reducción de precio— al comitente. Por consiguiente, el comitente no obtenía ninguna ventaja con la eventual concesión de la ayuda.

9. Indiscutiblemente, con arreglo a la Directiva sobre ayudas a la construcción naval así como al régimen general neerlandés de ayudas a la construcción de buques para la navegación marítima, las ayudas persiguen el objetivo de apoyar la industria europea de astilleros y hacerla competitiva en el mercado internacional. [7] Sin embargo, considero dudoso que la eventual concesión de la ayuda al astillero no beneficie en modo alguno al comitente. Aun cuando no se haya concedido o pactado una reducción de precio, la situación económica de partida del astillero, modificada por efecto de la ayuda, influirá muy probablemente en la configuración del contrato. Si se parte de la base de que sólo gracias a la ayuda se sitúa el astillero en una posición de partida competitiva, entonces puede éste por medio de la ayuda ofrecer la construcción de un barco en condiciones interesantes para el potencial comitente y, probablemente, decisivas para la concesión del encargo. Aun cuando la ayuda no se repercute directamente al comitente, cabe suponer, no obstante, en mi opinión, que, en todo caso, le alcanza indirectamente, en la medida en que el astillero puede hacerle la oferta económicamente más interesante. Al examinar quién se beneficia de una acción de ayuda estatal no solamente ha de contemplarse al perceptor directo de la ventaja, sino que también interesan los efectos de la subvención que se proyectan más allá de esta relación. [8]

10. Con independencia de en qué grado —medible— haya que considerar la ayuda como un apoyo al comitente potencial, se puede considerar la ayuda, en función de las valoraciones de los actos en que se basa, como un fomento del producto «buque de pesca». El punto de partida de esta consideración es el de que existen diversos tipos de ayudas. [9] En la Directiva 87/167, el legislador comunitario dio preferencia a las ayudas a la

7 — Véase el segundo considerando de la Directiva 87/167/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 69, p. 55); en lo sucesivo, también, «Sexta Directiva».

8 — Véanse, en este sentido, mis conclusiones de 7 de junio de 1988, en el asunto en el que recayó la sentencia Francia/Comisión (102/87, Rec. p. 4067), punto 22, así como las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, de 7 de mayo de 1996, en el asunto en el que recayó la sentencia Francia/Comisión (C-241/94, Rec. p. I-4551), puntos 51 y ss.

9 — Véanse el séptimo considerando y los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Directiva 87/167.

producción. [10] Con arreglo a dicha Directiva, las ayudas a la producción vinculadas a encargos no pueden ser concedidas, o exigidas, con arreglo a esta Directiva para la construcción de cualquier barco, sino sólo para los buques enumerados en la letra a) del artículo 1 de la Directiva, entre los que se encuentran los buques de pesca de un GT [11] igual o superior a 100. De esta enumeración cabe deducir una clara valoración en relación con los negocios que pueden fomentarse. En mi opinión, puede extraerse de ella la conclusión adicional de que, en el caso de ayudas a la producción vinculadas a pedidos, se fomenta el producto final. Junto al apoyo económico directo del astillero, se apoya la construcción de un buque concreto que, por lo demás, sólo es idóneo para recibir ayudas si cumple determinados criterios establecidos previamente.

11. El argumento de la parte demandante de que la ayuda objeto del litigio no puede, en ningún caso, ser considerada como ayuda en favor del sector pesquero, sino que sólo favorece al astillero solicitante, debe, por consiguiente, ser desestimado.

I — *En cuanto a la respuesta a la primera cuestión*

Las partes adoptaron diferentes posturas sobre la respuesta de las cuestiones suscitadas.

12. La *demandante* mantiene la opinión de que con la primera cuestión se pretende que se dilucide si la Comisión puede, mediante las Líneas directrices, desviarse, basándose en consideraciones de política pesquera, de los criterios establecidos en la Sexta Directiva, [12] al examinar la compatibilidad de ayudas a la construcción naval con el mercado común. Según ella, así entendida, la cuestión prejudicial debe recibir una respuesta negativa.

En opinión de la demandante, la Comisión no puede hacer depender la compatibilidad de una ayuda con el mercado común de otros criterios que los establecidos en la Sexta Directiva del Consejo relativa a las ayudas a la construcción naval. La Sexta Directiva establece que una ayuda puede ser considerada compatible con el mercado común en cuanto cumpla las condiciones previstas en la Directiva [párrafo segundo de la letra d) del artículo 1]. Pueden concederse ayudas para la construcción naval cuando no se supere el límite máximo de ayudas al que se refiere el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. La Directiva no hace referencia alguna a la política de pesca.

La demandante intenta deducir de los motivos de la sentencia en los asuntos acumulados C-356/90 y C-180/91, [13] la conclusión *sensu contrario* de que una ayuda a la construcción naval que no supere el límite máximo es *ipso facto* compatible con el mercado común. Afirma que la Comisión no

10 — Véanse el séptimo considerando y el artículo 4 de la Directiva 87/167.

11 — La abreviatura corresponde a «arqueo bruto», según se deduce del Anexo de la Directiva.

12 — Véase la Directiva 87/167.

13 — Sentencia de 18 de mayo de 1993, Bélgica/Comisión (Rec. p. I-2323), apartados 30 a 33.

tiene, en virtud de la Sexta Directiva —a diferencia de las anteriores Directivas—, ninguna competencia de control más intensa.

Si, no obstante, en contra de la opinión mantenida por la demandante, la Comisión conserva un margen de apreciación, no podrían, en todo caso, influir en el examen consideraciones basadas en la política pesquera. Si en el artículo 49 del Reglamento sobre las estructuras pesqueras [14] se hace una referencia global a la aplicabilidad de los artículos 92 y 93 del Tratado, es porque en el examen efectuado con base en dichas disposiciones sólo pueden intervenir consideraciones puras de política de la competencia. Por su parte, dichas valoraciones desde la perspectiva de la política de la competencia, fueron concretadas por el Consejo, según lo previsto por la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, mediante la Sexta Directiva. Por lo demás, la Comisión no puede, con arreglo a la Sexta Directiva, basada en la letra d) [actualmente, letra e)] del apartado 3 del artículo 92, someter una ayuda a un nuevo examen a la luz de la letra c) del apartado 3 del artículo 92. La valoración realizada por la Comisión en las Líneas directrices constituye, por consiguiente, una extralimitación de sus competencias.

13. El *gobierno de los Países Bajos* mantiene la opinión de que la Comisión sí era competente para adoptar las Líneas directrices. Tal competencia se basa, por una parte, en las amplias facultades de la Comisión en el ámbito de la competencia y, por otra parte, en el carácter de las Líneas directrices, dirigidas a informar a los Estados miembros de la política seguida por la Comisión en materia de ayudas en el sector pesquero. Añade que es importante tener presente que las Líneas directrices están en consonancia, también por su contenido, con el Reglamento sobre estructuras pesqueras y la Sexta Directiva relativa a las ayudas a la construcción naval.

El Gobierno de los Países Bajos se pronuncia muy detalladamente sobre el sentido y utilidad de las Líneas directrices que, si bien no son vinculantes, bien podrían, en este contexto, vincular en Derecho. Por lo que se refiere a las competencias de la Comisión, el Gobierno de los Países Bajos señala que es misión de la Comisión velar por la coherencia de la política de la Comunidad en general. Así, está obligada a tener presente, en el marco de su política de ayudas, el contenido del Reglamento y de la Directiva de que se trata. En su opinión, no existe ninguna duda de la competencia de la Comisión para adoptar las Líneas directrices.

14. El *Gobierno francés* presta especial atención a la importancia, más allá de los límites del presente asunto, de la cuestión relativa al alcance y efecto jurídico de las Líneas directrices o de medidas similares de la Comisión. El Gobierno francés opina que las Líneas directrices, las directrices comunitarias, y las

14 — Reglamento nº 4028/86.

comunicaciones o cartas a los Estados miembros sirven para comunicar a los Estados miembros en qué manera se propone la Comisión ejercer su amplio margen discrecional en materia de ayudas. Concuerda con el interés de una buena Administración hacer saber a los Estados miembros qué ayudas son idóneas para ser declaradas compatibles con el mercado común.

En opinión del Gobierno francés, la Comisión puede, por esta vía, adoptar medidas para interpretar las disposiciones aplicables en el ámbito de las ayudas o proponer a los Estados miembros «las medidas apropiadas que exijan el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común». Sin embargo, dichas medidas no pueden en ningún caso ser vinculantes cuando no puedan sustentarse en una base jurídica más específica que los artículo 92 a 94 del Tratado. Si, por consiguiente, la Comisión ha aprobado un régimen de ayudas, la adopción de directrices comunitarias no puede poner en entredicho ayudas que estén en consonancia con el régimen general, hasta el punto de, por ejemplo, considerarlas, en determinadas circunstancias, como ayudas totalmente nuevas. Si un Estado miembro no actúa con arreglo a la medida propuesta, la Comisión puede, como mucho, iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 en relación con el régimen general.

El Gobierno francés mantiene la opinión de que la Comisión ha rebasado en el supuesto que aquí se examina su facultad de interpretación, ya que las dos cartas de la Comisión, de 30 de marzo y 26 de mayo de 1988, pueden constituir una modificación de la norma adoptada por el Consejo en relación con las ayudas a la construcción naval. En efecto, afirma el Gobierno francés, una ayuda del tipo de la debatida en el presente asunto es lícita en virtud de la Sexta Directiva, siempre y cuando no la excluya el Reglamento sobre las estructuras pesqueras.

Afirma que, por lo demás, la Directiva sobre ayudas a la construcción naval fue adoptada después que el Reglamento sobre las estructuras pesqueras. Además, el ámbito de aplicación de la Séptima Directiva relativa a las ayudas a la construcción naval sigue abarcando a los buques pesqueros. Si la Comisión hubiera opinado que las dos disposiciones del Consejo que aquí interesan son incompatibles, habría tenido que someter al Consejo una propuesta de Directiva modificada. En cualquier caso, no estaba permitido a la Comisión adoptar Líneas directrices divergentes, por su contenido, de la Directiva.

15. La *Comisión* mantiene la opinión de que, en el marco de sus competencias de examen a los efectos de los artículos 92 a 94 del Tratado —que, por lo demás, se declararon aplicables en cada uno de los Reglamentos sobre las estructuras pesqueras [15]— puede considerar criterios basados en la política común de pesca, aun sin habilitación expresa.

15 — Reglamento (CEE) nº 2908/83 del Consejo, de 4 de octubre de 1983 (DO L 290, p. 1; EE 04/02, p. 171), y Reglamento (CEE) nº 3699/93 del Consejo, de 21 de diciembre de 1993 (DO L 346, p. 1).

Como base para tal facultad aduce, por una parte, la relación entre los artículos 39 y 42 y los artículos 92 a 94 del Tratado. Una vez declarada la aplicabilidad de las normas relativas a la competencia a un sector de la política agrícola, está permitido considerar también los objetivos del artículo 39 al examinar las disposiciones relativas a la competencia. Esta valoración encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [16] que ha otorgado a los objetivos de la política agrícola prioridad con respecto a los de la política de la competencia.

Por otra parte, la Comisión basa su facultad de considerar objetivos de la política agrícola en el marco del examen de las ayudas directamente en los artículos 92 y 93 del Tratado. Según alega, la Comisión dispone de un amplio margen de discrecionalidad al examinar la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común, con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92. En el marco de esta discrecionalidad, adoptó las Líneas directrices. Mediante el Reglamento sobre las estructuras pesqueras, el Consejo concretó el concepto de «interés común» contenido en la letra c) del apartado 3 del artículo 92. En ejercicio de su competencia de examen, desde 1988 la Comisión sólo ha declarado compatibles con el mercado común las ayudas a la construcción de buques que pudieran inscribirse en un programa plurianual en el sentido del Reglamento sobre las estructuras pesqueras. Con respecto a dichas ayudas ha aplicado como límite máximo de ayudas, también en el caso de financiación única por parte de un Estado miembro, el porcentaje máximo de ayudas establecido para la financiación comunitaria. En ejercicio de su facultad discrecional, pudo valorar la relación entre el Reglamento nº 4028/86 y la Directiva 87/167. Por lo demás, el tema de las ayudas para la construcción naval sólo ocupa un espacio muy limitado en las Líneas directrices, que se ocupan además de toda una serie de ayudas de Estado, distintas de éstas, en el sector pesquero. En relación con las ayudas a la construcción naval, el Reglamento nº 4028/86 es *lex specialis* frente a la Directiva 87/167.

Una vez motivada como queda descrito su facultad para considerar objetivos de la política pesquera en el marco del examen de las ayudas, la Comisión se pronuncia, en el marco de la respuesta de la primera cuestión, de manera específica sobre su competencia para adoptar Líneas directrices. Estas persiguen un doble objetivo. Por una parte son «medidas apropiadas» en el sentido del apartado 1 del artículo 93 y, por otra parte, se dictan como concreción de su margen de discrecionalidad, con arreglo al apartado 3 del artículo 92. Su facultad para dictar tales Líneas directrices, encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [17]

16. La Comisión, en el marco del examen de las ayudas, dispone, en principio, de un amplio margen de discrecionalidad. Así se pone especialmente de manifiesto en relación con el examen de ayudas que *pueden* considerarse compatibles con el mercado común, con arreglo al apartado 3 del artículo 92. El

16 — Sentencias de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), y de 26 de junio de 1979, Pigs and Bacon/Comisión (177/78, Rec. p. 2161).

17 — Sentencias de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), y de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125).

supuesto de aprobación más importante es, en este contexto, la letra c) del apartado 3 del artículo 92, aplicable a ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. La amplia discrecionalidad se manifiesta tanto en el control de ayudas existentes, en virtud de los apartados 1 y 2 del artículo 93, como en el examen de nuevas ayudas, en virtud del apartado 3 del artículo 93. Correlativo con esta amplia discrecionalidad es una amplia facultad de decisión al apoyar o rechazar proyectos de ayudas de los Estados miembros. Así, por ejemplo, un Estado miembro no puede, en virtud de la última frase del apartado 3 del artículo 93, aplicar una medida planeada antes de que la Comisión adopte la decisión definitiva.

17. Por consiguiente, es acorde con el principio de buena administración que la Comisión elabore y publique Líneas directrices en las que comunique cómo piensa ejercer su discrecionalidad en el ámbito del control de ayudas. Asimismo, la emisión de las Líneas directrices corresponde al interés bien entendido de los Estados miembros, a quienes se permite así tener presente la postura de la Comisión en su política de ayudas y, de ese modo, evitar conflictos. El Tribunal de Justicia ya ha autorizado en anteriores ocasiones directrices comunitarias con el contenido y finalidad descritos. [18]

18. El examen del contenido material de las Líneas directrices tiene que desarrollarse en el correspondiente contexto normativo. Las Líneas directrices han de considerarse, en principio, lícitas cuando no infrinjan el Tratado o actos vinculantes de las Instituciones de la Comunidad. Las Líneas directrices objeto del litigio se titulan «Líneas directrices para el examen de las ayudas nacionales en el sector pesquero». La norma comunitaria básica en materia de ayudas en el sector pesquero era, en la época que aquí interesa, el Reglamento nº 4028/86 del Consejo, adoptado el 18 de diciembre de 1986. Este Reglamento sobre las estructuras pesqueras se menciona expresamente en la introducción de las Líneas directrices. Una característica esencial de las ayudas lícitas con arreglo al Reglamento es la exigencia de que se integren en un «programa de orientación plurianual» [19] que han de elaborar los Estados miembros y aprobar la Comisión.

19. La Directiva del Consejo sobre ayudas a la construcción naval adoptada poco después, el 26 de enero de 1987, [20] fue adoptada con base en la letra d) [21] del apartado 3 del artículo 92, así como del artículo 113. Así pues, las ayudas contempladas en la Directiva forman parte de «las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión», [22] que *pueden* considerarse compatibles con el mercado común. La Directiva tiene, por consiguiente, la finalidad de clasificar una categoría de ayudas de

18 — Véanse las sentencias Deufil/Comisión, citada en la nota 17, «Código de Ayudas»; CIRFS y otros/Comisión, citada en la nota 17, «Disciplina», y de 29 de junio de 1995, España/Comisión (C-135/93, Rec. p. I-1651), «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales».

19 — Véase el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento.

20 — Directiva 87/167; la Directiva fue aprobada ya el 22 de diciembre de 1986; véase el *Boletín de las Comunidades Europeas* nº 12, 1986, pp. 72 y 153.

21 — Actualmente letra e).

22 — Véase la letra d), hoy letra e) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Estado como ayudas que pueden ser aprobadas. Por el contrario, la Directiva no opera *directamente* la licitud de determinadas ayudas de Estado, ya que éstas dependen de otras acciones de los Estados miembros y de su aprobación conforme a lo previsto por el Derecho comunitario. [23]

20. El ámbito de aplicación y la finalidad del Reglamento sobre las estructuras pesqueras, por una parte, y de la Directiva sobre ayudas a la construcción naval, por otra, son diferentes. No obstante, existe cierto solapamiento de la materia regulada en el ámbito de las ayudas para la construcción de determinados buques pesqueros [24] para la flota pesquera de la Comunidad. [25] Por lo tanto, se hace preciso esclarecer, tanto desde el punto de vista sustantivo como en relación con las consecuencias económicas, la relación de concurso entre dichas disposiciones.

21. Primeramente, ha de partirse de la base de que la Directiva sobre ayudas a la construcción naval fue adoptada *con posterioridad* al Reglamento sobre las estructuras pesqueras, como expresamente señala la demandante. Sin embargo, de la secuencia temporal de la adopción de los actos jurídicos comunitarios que aquí interesan, no puede deducirse, en mi opinión, ningún argumento en favor de la inferioridad del rango de uno de dichos actos, que además es improbable, si se tiene en cuenta la proximidad temporal de su aprobación. Mientras que el Reglamento sobre las estructuras pesqueras fue aprobado en el seno del Consejo el 18 de diciembre de 1986, sólo cuatro días después, esto es, el 22 de diciembre de 1986, adoptó el Consejo la Sexta Directiva sobre ayudas a la construcción naval. [26] Además, ni de la exposición de motivos, ni de la parte dispositiva de la Directiva puede deducirse un indicio de que se propusiera privar de vigencia a alguna disposición del Reglamento sobre las estructuras pesqueras.

22. Si se observan los actos, Reglamento y Directiva, a la luz de una eventual relación de rango en función de la naturaleza del acto, es de notar que, en virtud del artículo 189 del Tratado, el Reglamento tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, mientras que la Directiva, aun cuando obliga a cada Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, necesita, en principio, de la adaptación del Derecho interno del Estado miembro para surtir efectos más allá de dicha obligación. De esta consideración abstracta cabe deducir la primacía del Reglamento sobre la Directiva en relación con las consecuencias jurídicas. En el presente caso, el Reglamento sobre las estructuras pesqueras está configurado, por el hecho de que sólo pueden concederse ayudas cuando éstas se integren en un programa estatal de orientación plurianual, de modo tal que se asemeja, en sus efectos en relación con las ayudas estatales, a una Directiva.

23. Tanto en su circular de 26 de mayo de 1988 a los Estados miembros, como en el presente procedimiento, la Comisión ha mantenido la opinión de que el Reglamento

23 — Véase el artículo 10 de la Directiva 87/167.

24 — Véase el segundo guión de la letra a) del artículo 1 de la Directiva.

25 — Véase la letra a) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento.

26 — Véase la nota 20 *supra*.

sobre las estructuras pesqueras es *lex specialis* en relación con la Directiva sobre ayudas a la construcción naval. Dado que la materia regulada por ambos actos es básicamente diferente, resulta difícil apreciar tal relación de especificidad de uno con respecto al otro. Si, por el contrario, sólo se considera el sector de intersección de la materia regulada, resulta que las ayudas que pueden obtenerse por ejecución del Reglamento sobre las estructuras pesqueras —ya se financien por un Estado miembro o mediante concesión de una subvención comunitaria— pueden alcanzar una cuantía superior que las ayudas que pueden ser apoyadas con arreglo a la Directiva sobre ayudas a la construcción naval. Esta situación de ventaja es un argumento en favor de la especificidad de las normas correspondientes del Reglamento sobre las estructuras pesqueras. Sin embargo, no debe olvidarse que, precisamente en el presente litigio, se *denegó* basándose en el Reglamento sobre las estructuras pesqueras, la aprobación de Derecho comunitario a una ayuda que, en principio, podía ser aprobada si se tomaba como única base la Directiva 87/167.

24. El punto de partida para el examen de la relación de concurso de las disposiciones relevantes del Reglamento nº 4028/86 y de la Directiva 87/167 debería ser, en mi opinión, el Reglamento sobre las estructuras pesqueras. No porque sea el acto más antiguo, sino porque supone una medida especial en el ámbito de la Política Agrícola Común y, por consiguiente, participa del carácter de primacía de las disposiciones del Tratado relativas a la agricultura sobre las disposiciones generales del Tratado. [27] Sin una decisión efectiva del Consejo con arreglo al artículo 42 del Tratado, una medida estructural de política agrícola como ésta, así como las medidas que se adopten para su ejecución, queda fuera del ámbito del capítulo relativo a las normas sobre la competencia.

Sin embargo, en el artículo 49 del Reglamento sobre las estructuras pesqueras, el Consejo delcaro expresamente la aplicabilidad de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado en el ámbito de aplicación del Reglamento a las ayudas de Estado concedidas por los Estados miembros. Las ayudas de esta índole están sujetas, por consiguiente, al control de ayudas y el criterio para el examen de su contenido resulta del artículo 92. Dado que tales ayudas de Estado no resultan directamente compatibles con el mercado común a la luz del apartado 2 del artículo 92, la Comisión ha de examinar, con arreglo al apartado 3 del artículo 92, si pueden ser consideradas compatibles con el mercado común. El supuesto de hecho en el que ha de basarse el examen se encuentra en la letra c) y dice lo siguiente:

«Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.»

Las valoraciones contenidas en el Reglamento sobre las estructuras pesqueras pueden ser consideradas en este contexto como un trasunto del «interés común». Los «programas de orientación plurianuales» que han de emitir los Estados miembros en virtud del Reglamento necesitan de la aprobación por parte de la Comisión para adquirir fuerza obligatoria con arreglo al Derecho comunitario. [28] Ya en este procedimiento, la Comisión

27 — Véanse las sentencias Pigs and Bacon/Comisión, citada en la nota 16, apartados 9 y ss., y Alemania/Consejo, citada en la nota 16, apartado 61.

28 — Véase el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento nº 4028/86 y la Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 1987, citada en la nota 3.

realiza una evaluación de los proyectos que pueden ser apoyados, ya que, entre sus funciones principales, los programas «pueden constituir el marco de intervenciones financieras comunitarias». [29]

25. Con este telón de fondo, no se opone objeción jurídica alguna a la postura seguida y publicada [30] por la Comisión de que puede aprobar, en principio, las ayudas de Estado que se integran en un programa plurianual, mientras que no considera compatibles con el mercado común las ayudas no cubiertas por un programa de este tipo.

26. La cuestión es, ahora, si en vista de la Sexta Directiva sobre ayudas a la construcción naval ha de revisarse la evaluación efectuada con arreglo a Derecho basándose en el Reglamento sobre las estructuras pesqueras. La Directiva 87/167, basada en la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, no es, en definitiva, más que un posible supuesto de hecho para la aprobación en el marco del apartado 3 del artículo 92. [31] Por consiguiente, es necesario examinar, como procede en relación con las restantes ayudas contempladas por el apartado 2 del artículo 93, la compatibilidad del régimen proyectado, o de la ayuda, con el mercado común. Este examen que la Comisión obligatoriamente ha de realizar no le fue ahorrado por el Consejo mediante la adopción de la Directiva. [32] La Directiva no ofrece, en sí misma, ninguna base para reclamar una ayuda del tipo que sea. Tan sólo otorga a los Estados miembros la facultad de subvencionar la industria de construcción naval siempre que se respeten los requisitos mínimos establecidos en la Directiva.

27. Por consiguiente, no es correcta la opinión mantenida por la demandante de que una ayuda estatal a la construcción naval que se mantenga dentro de los límites máximos de ayudas con arreglo al artículo 4 de la Directiva 87/167 es *ipso facto* legal. Tampoco cabe apoyar dicha opinión mediante una consecuencia *contrario sensu* extraída de la sentencia en los asuntos acumulados C-356/90 y C-180/91. [33] En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia resolvió que las ayudas que excedan del límite máximo son ilegales *ipso facto*. Esa apreciación no se opone a la opinión que aquí se mantiene, ya que el exceso sobre el límite máximo para las ayudas constituye una infracción de los requisitos mínimos establecidos por la Directiva para que una ayuda pueda ser aprobada. La observancia del límite máximo es, por el contrario, únicamente *un* requisito para la adecuación de una ayuda con el Derecho comunitario.

28. Ahora bien, si se llegara a la conclusión positiva de incompatibilidad de una determinada ayuda con el mercado común por el

29 — Véase el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 4028/86. Sobre la consideración prioritaria de disposiciones de una organización común de mercado en el marco de los artículos 92 a 94 del Tratado, véase la sentencia Pigs and Bacon/Comisión, citada en la nota 16, apartado 11.

30 — Guiones primero y segundo del inciso i) del apartado 3 de la letra B del punto II en relación con la letra a) del apartado 1 y apartado 2 del artículo 1 y artículo 6 del Reglamento nº 4028/86, así como el párrafo quinto de la circular de 26 de mayo de 1988 SG(88) D/6181.

31 — Véase también el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 87/167, que dispone que determinadas «ayudas a la producción para la construcción naval» *podrán* considerarse compatibles con el mercado común. Para una valoración similar de la Séptima Directiva sobre ayudas a la construcción naval (Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990; DO L 380, p. 27), sucesora de la Directiva 87/167, véase la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Comisión (C-400/92, Rec. p. I-4701), apartado 13.

32 — Véase el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva 87/167.

33 — Citada en la nota 13.

mero hecho de ir en contra del «interés común», tal conclusión no puede neutralizarse por el hecho de que, en cualquier caso, no fuera contraria a otro de los posibles supuestos de hecho de aprobación. Esta consideración se basa en el interés de una interpretación coherente del Derecho comunitario. La exigencia de aplicación coherente del Reglamento sobre las estructuras pesqueras en relación con el Derecho comunitario encuentra, por lo demás, expresión concreta en los considerandos del Reglamento. [34]

29. En la medida en que puede darse una solución a la relación de concurso entre las normas en que se basa el presente litigio mediante una interpretación conforme con el Derecho comunitario, tampoco existe, en mi opinión, una «contradicción» entre el Reglamento sobre las estructuras pesqueras y la Sexta Directiva sobre ayudas a la construcción naval. La tarea de resolver conflictos normativos compete a las Instituciones de la Comunidad y es inmanente al ordenamiento jurídico comunitario, como a todo ordenamiento de un Estado de derecho. Si no fuera así, el ordenamiento jurídico comunitario no sería un ordenamiento racional, sino un caos, una «masa ruda y amorfa» de actos jurídicos. [35]

30. El criterio mantenido por la Comisión en las Líneas directrices refleja, por consiguiente, correctamente la situación jurídica vigente en el momento de su adopción. Las Líneas directrices no son, por lo tanto —en la medida de lo relevante en el presente contexto— criticables desde el punto de vista de su contenido. La ilicitud de determinadas ayudas a la construcción de buques pesqueros para la flota comunitaria es una consecuencia necesaria de la interpretación del Reglamento sobre las estructuras pesqueras y de las medidas estatales adoptadas en su virtud, que se ha considerado correcta en lo hasta aquí expuesto.

31. Desde la perspectiva de las ayudas a la construcción naval de que se trata, es conforme a Derecho basar su incompatibilidad con el mercado común en consideraciones propias de la política común de pesca. Por consiguiente, no cabe ver un error de apreciación en la consideración de razones de política de estructuras pesqueras al examinar a la luz del Derecho comunitario el régimen de ayudas estatal para la construcción naval.

32. No es correcta la objeción formulada por la demandante de que la comprensión de la relación entre el Reglamento sobre las estructuras pesqueras y la Sexta Directiva mantenida por la Comisión en las Líneas directrices vacíe parcialmente de contenido a la Directiva. En modo alguno son con carácter general ilícitas las ayudas a la producción vinculadas a pedidos en favor de la construcción naval, [36] debiendo entenderse como construcción naval también la construcción en la Comunidad de buques de pesca de un arqueo bruto (GT) igual o superior a 100. [37]

34 — En el sexto considerando del Reglamento sobre las estructuras pesqueras se dice lo siguiente:
«Las acciones estructurales deben, en la medida de lo posible, desarrollarse en el marco de programas de orientación plurianuales que aseguren para cada Estado miembro la *coherencia* necesaria entre las medidas comunitarias y las medidas nacionales, así como la compatibilidad de estas últimas con los objetivos de la política común [...]» (Subrayado por el Abogado General).

35 — «Rudis indigestaque moles», Ovidio, Metamorfosis, I, 7.

36 — Véase el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 87/167.

37 — Véase la letra a) del artículo 1 de la Directiva 87/167.

Existe posibilidad de subvención, por una parte, cuando los buques están destinados a la flota comunitaria, si los proyectos pueden integrarse en un programa de orientación plurianual y, por otra parte, cuando están destinados a la flota pesquera de un Estado tercero. Ninguna de estas dos categorías está afectada, por razones diferentes, por la valoración negativa de incompatibilidad con el mercado común en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

33. Como primera conclusión para responder a la primera cuestión, ha de considerarse, por consiguiente, que, al adoptar las «Líneas directrices para el examen de las ayudas nacionales en el sector pesquero», la Comisión se mantuvo dentro del marco de sus competencias con arreglo a los artículos 92 y 93 del Tratado, al Reglamento nº 4028/86 y a la Directiva 87/167 y que las Líneas directrices también son por su contenido conformes con las referidas disposiciones.

II. *En cuanto a la respuesta a la segunda cuestión*

1. En cuanto a la vinculación de los Estados miembros por las Líneas directrices

34. La demandante formula, sólo con carácter subsidiario, consideraciones para la respuesta de la segunda cuestión, ya que, en vista de la respuesta que propone para la primera cuestión, la segunda carece de contenido. Según la opinión formulada por la demandante, los Estados miembros no están obligados a observar las Líneas directrices, ya que no son vinculantes. Es cierto que el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia CIRFS y otros/Comisión efectos vinculantes a una disciplina que los Estados miembros expresamente habían aprobado. Sin embargo, alega que en el presente caso las Líneas directrices son una medida unilateral de la Comisión y, por ello, no hay comparación posible.

Aun cuando quisiera reconocerse a las Líneas directrices fuerza vinculante, sólo podría hacerse en relación con ayudas existentes, ya que las Líneas directrices fueron adoptadas con base en el apartado 1 del artículo 93. En el presente caso, precisa, se trata, por el contrario, de una ayuda nueva con respecto a la cual no cabe apreciar base alguna para la adopción de Líneas directrices vinculantes.

35. El *Gobierno de los Países Bajos* mantiene la opinión de que ha de responderse a la primera parte de la segunda cuestión que, en la práctica, hay que reconocer a las Líneas directrices efecto vinculante. Aun cuando las Líneas directrices no produjeran ya de por sí efectos jurídicos, en el presente contexto, habría que reconocérselos, en cualquier caso, por efecto de su recepción en la Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 1988.

36. En opinión de la *Comisión*, en el presente caso, el Estado neerlandés estaba efectivamente vinculado por las Líneas directri-

ces. Mediante el escrito de aprobación de la Comisión, de 22 de diciembre de 1988, el régimen de ayudas de los Países Bajos había sido aprobado únicamente a condición de que, al conceder las ayudas, se tuvieran presentes las Líneas directrices y la circular de 26 de mayo de 1988. En virtud del apartado 3 del artículo 93, el Gobierno de los Países Bajos sólo podía conceder ayudas que se ajustaran a las Líneas directrices.

Además, las Líneas directrices habían sido propuestas a los Países Bajos, con arreglo al apartado 1 del artículo 93, como medida apropiada, lo cual no produce, ciertamente, efecto vinculante. Los Estados miembros no están, pues, obligados a dar su consentimiento. No obstante, en el caso de una eventual concesión de ayuda en contra de las Líneas directrices, la Comisión habría podido adoptar una Decisión en virtud del apartado 2 del artículo 93 exigiendo la modificación de la ayuda.

Sin embargo, cuando las Líneas directrices han sido aceptadas por un Estado miembro —como ocurrió en el presente caso mediante escrito del Gobierno de los Países Bajos de 31 de enero de 1989—, las ayudas contrarias a las Líneas directrices se consideran, con arreglo a la sentencia en el asunto CIRFS y otros/Comisión, como ayudas nuevas que no pueden válidamente ejecutarse sin aprobación de la Comisión, con arreglo a la última frase del apartado 3 del artículo 93.

Como ya el órgano jurisdiccional de remisión indicó, también del artículo 5 del Tratado resulta un deber de los Estados miembros de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado o resultantes de los actos de las Instituciones. Por consiguiente, una vez dado su consentimiento a las Líneas directrices por los Estados miembros, estarían también vinculados por ellas.

37. Las Líneas directrices aprobadas y publicadas por una autoridad con el fin de informar sobre la forma en que se propone ejercer el margen de discrecionalidad que le asiste, contribuyen a la seguridad jurídica y engendran confianza en que la autoridad va a comportarse del modo por ella descrito. En esta medida, la adopción de líneas directrices genera principalmente la vinculación de la propia Institución.

38. Existe un margen discrecional en favor de la Comisión en las obligaciones de control resultantes de la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 92, en relación con el artículo 93. En la introducción de las Líneas directrices, la Comisión invoca, por consiguiente expresamente los apartados 2 y 3 del artículo 92. [38] Además, se basa en el apartado 1 del artículo 93, [39] lo cual permite entender que pretende considerar a las Líneas directrices como «propuesta de una medida apropiada» en el sentido de dicha disposición.

38 — Véase el párrafo tercero de las Líneas directrices.
39 — Véase el apartado 5 de las Líneas directrices.

39. Desde ambas perspectivas, esto es, la de concreción de la discrecionalidad prevista en los apartados 2 y 3 del artículo 92 y la de simple proposición de una medida apropiada, no pueden las Líneas directrices, como medida puramente unilateral, desplegar, sin más, efecto vinculante para las autoridades de los Estados miembros.

40. Sin embargo, en el presente caso, ya antes de su publicación en el Diario Oficial, [40] se contó con los Estados miembros en el proceso de elaboración para la adopción de las Líneas directrices. [41] Por consiguiente, es errónea la convicción de la demandante de que no existió consenso alguno entre la Comisión y el Gobierno de los Países Bajos.

41. Mediante Decisión de 29 de marzo de 1988, la Comisión aprobó un *proyecto* de modificación de las Líneas directrices vigentes desde 1985. [42] Mediante escritos de 30 de marzo y 6 de mayo de 1988, se instó al Gobierno de los Países Bajos a pronunciarse sobre dicho documento. Tras recibir y examinar las posiciones de los Estados miembros, la Comisión aprobó el texto definitivo de las Líneas directrices que notificó al Gobierno de los Países Bajos mediante escrito de 30 de noviembre de 1988 [43] y publicó en el Diario Oficial [44] el 8 de diciembre de 1988.

42. Mediante el procedimiento de concertación en cuya tramitación los Estados miembros tuvieron la oportunidad, no sólo de tomar conocimiento de las intenciones de la Comisión mediante un proyecto concreto, sino también de manifestar su propia opinión, podría, a mi parecer, haberse producido ya un acuerdo capaz de surtir efectos vinculantes para los Estados miembros.

43. En la sentencia dictada en el asunto CIRFS y otros/Comisión, [45] el Tribunal de Justicia reconoció tanto significación objetiva como *efecto vinculante* a una disciplina que era «resultado de un acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión». [46] Esta apreciación, extrapolable al presente asunto, no se pone en entredicho por la sentencia Deufil/Comisión, [47] donde se discutía si un código de ayudas puede válidamente establecer divergencias con respecto a las disposiciones del Tratado, cosa que en definitiva negó el Tribunal de Justicia.

44. En el presente asunto intensos elementos fácticos abogan por la existencia de un «acuerdo». En el antes mencionado escrito

40 — DO 1988, C 313, p. 21.

41 — Escrito de la Comisión de 30 de noviembre de 1988, documento SG(88) D/13965; Anexo 5 de las observaciones escritas de la Comisión.

42 — DO 1985, C 268.

43 — Véase el escrito de la Comisión de 30 de noviembre de 1988, documento SG(88) D/13965; citado en la nota 41.

44 — DO C 313, p. 21.

45 — Citada en la nota 17.

46 — Sentencia en el asunto CIRFS y otros/Comisión, citada en la nota 17, apartado 36.

47 — Citada en la nota 17.

de 30 de noviembre de 1988, dirigido al Gobierno de los Países Bajos, mediante el que se le comunicaban las Líneas directrices, se emplazó a dicho Gobierno a confirmar la observancia futura de las Líneas directrices. Mediante escrito de 31 de enero de 1989 de la representación permanente del Reino de los Países Bajos, [48] el Gobierno de los Países Bajos se declaró formalmente dispuesto a respetar las Líneas directrices. [49] En mi opinión, se produjo vinculación jurídica para los Países Bajos como muy tarde al hacerse tal declaración.

45. El efecto vinculante asociado al consentimiento de un Estado miembro tampoco se opone, en mi opinión, a la disposición de un Estado miembro a cooperar. Es cierto que un Estado miembro que niegue su consentimiento puede no estar formalmente vinculado del mismo modo que un Estado miembro que se haya sometido al cumplimiento de las Líneas directrices. En la configuración de su política de ayudas, el Estado miembro que no haya coadyuvado al acuerdo no obtiene ninguna ventaja, dado que la Comisión aplica las Líneas directrices por ella aprobadas, en el marco del control de ayudas, y el Estado miembro de que se trate se verá vinculado al respeto de las Líneas directrices de forma represiva. Además, un Estado miembro que se niega a participar en el procedimiento de concertación deja pasar la posibilidad de incidir en el contenido de las Líneas directrices.

46. Por consiguiente, la autoridad neerlandesa llamada a resolver la solicitud de ayuda tuvo razón al considerar que estaba vinculada al contenido de las Líneas directrices.

47. Junto al consentimiento del Gobierno de los Países Bajos, el efecto vinculante se basa, en el presente caso, en otro aspecto derivado directamente de la Directiva 87/167. Según la letra a) del apartado 2 del artículo 10, los Estados miembros notificarán previamente a la Comisión y no iniciarán sin su autorización «ningún régimen de ayuda nuevo o ya existente ni modificación alguna de los regímenes de ayudas existentes contemplados en la presente Directiva».

48. El Gobierno de los Países Bajos transmitió a la Comisión una comunicación, de este modo obligatoria, sobre el régimen general de ayudas para la construcción naval de 1988. [50] La autorización, sin la cual no se podía conceder válidamente ninguna ayuda,

48 — Véase el documento nº 639 en el Anexo 7 de las observaciones escritas de la Comisión.

49 — En dicho escrito se dice textualmente:
«Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Jij wil er op wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93 lid 2 onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast.»
«Le gouvernement néerlandais peut [...] confirmer que les aides nationales octroyées actuellement satisfont aux lignes directrices. Il signale que la Commission européenne a été mise au courant des mesures prises à l'échelon national par le biais des informations données dans le cadre de l'examen des aides néerlandaises effectué conformément à l'article 93 paragraphe 2, par le biais de la notification des nouvelles aides et de celle des modalités d'application néerlandaises du réglement 4028/86. Les mesures prises à l'avenir seront notifiées et appliquées conformément aux dispositions du traité CEE.»
Lo cual viene a significar:
«El Gobierno de los Países Bajos puede confirmar que las ayudas nacionales concedidas actualmente se ajustan a las Líneas directrices. Señala que la Comisión Europea ha sido informada de las medidas adoptadas a escala nacional mediante datos proporcionados en el marco del examen de las ayudas neerlandesas realizado en virtud del apartado 2 del artículo 93, mediante notificación de las ayudas nuevas, así como de las normas neerlandesas relativas a la aplicación del Reglamento nº 4028/86. Las medidas que se adopten en lo sucesivo se notificarán y aplicarán con arreglo a las disposiciones del Tratado CEE.»

50 — Según el escrito de aprobación de la Comisión, de 22 de diciembre de 1988, [documento SG(88) D/15402, Anexo 1 de las observaciones escritas de la Comisión], las modificaciones necesitadas de autorización fueron comunicadas mediante escrito de 26 de octubre de 1988.

fue concedida por la Comisión mediante escrito de 22 de diciembre de 1988. La autorización fue expedida con la condición de respetar las Líneas directrices al conceder las ayudas. Por esta vía se produjo una vinculación a las Líneas directrices en la concesión de ayudas en ejecución de la Sexta Directiva sobre ayudas a la construcción naval.

49. La objeción formulada por la demandante de que, en su caso, el efecto vinculante de las Líneas directrices pudo nacer, como mucho, en relación con las ayudas existentes, pero, en ningún caso, para las nuevas, no se sostiene, ya que, tanto el consentimiento del Gobierno de los Países Bajos en respetar las Líneas directrices, como también la autorización del régimen con el requisito de observancia de las Líneas directrices, incluyen también su observancia futura.

50. La observación del Gobierno francés de que en ningún caso pueden Líneas directrices ser aptas para atribuir a ayudas existentes la calidad de ayudas nuevas, con las consecuencias jurídicas que de ello derivan, no necesita ser examinada, dado que en el presente caso carece de significación.

51. Por lo demás, una vinculación similar a la de las Líneas directrices también se generó en favor del contenido de la Circular de la Comisión de 26 de mayo de 1988, [51] mediante su recepción en el escrito de autorización de 22 de diciembre de 1988. Por sí sola, la Circular, como acto unilateral, no podía, en mi opinión, producir efectos de este tipo. Sin embargo, al convertirse en base material de la autorización prevista en el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva 87/167, el contenido de la Circular adquirió carácter vinculante en Derecho.

52. Por consiguiente, en cuanto a la primera parte de la segunda cuestión, ha de considerarse que las autoridades de los Estados miembros estaban vinculadas por las Líneas directrices de la Comisión.

2. En cuanto al alcance material de las Líneas directrices

53. Por último, ha de examinarse la segunda parte de la segunda cuestión que constituye, en definitiva, una cuestión sobre el alcance material de los efectos jurídicos así nacidos. El órgano jurisdiccional de remisión pide que se dilucide si introduce una diferencia el hecho de que el buque de que se trate no esté destinado solamente a la pesca en las aguas sujetas a la soberanía y jurisdicción de los Estados miembros, sino también a las regidas por la política pesquera exterior de la Comunidad.

51 — Documento SG(88) D/6181, incluido en el Anexo 8 de las observaciones escritas de la Comisión.

54. La *demandante* señala que el buque para el que se había solicitado la subvención estaba equipado para la pesca fuera de las aguas comunitarias y que, efectivamente, pesca actualmente en aguas americanas. Aun cuando la Comisión hubiera estado facultada para adoptar Líneas directrices que los Estados miembros estuvieran obligados a respetar, ello sólo podría aplicarse para buques que pescaran en las aguas sujetas a la soberanía y jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad Europea. La extensión de la prohibición de ayudas a la construcción de buques pesqueros que faenan en aguas sujetas a la soberanía y jurisdicción de Estados terceros sería, por una parte, un ejercicio exorbitante de sus competencias por parte de la Comisión y además, por otra parte, absolutamente injustificado. Una ayuda como ésta no tendría el menor efecto sobre la conservación de la pesca en las aguas comunitarias perseguida por la política común de pesca.

55. El *Gobierno de los Países Bajos* señala que la distinción que hace el órgano jurisdiccional de remisión sobre las aguas en que se proyecte la pesca no encuentra apoyo en la normativa comunitaria aplicable. Según ésta, sólo importa si el buque está destinado a la flota comunitaria.

56. También la *Comisión* mantiene la opinión de que al aplicar los actos comunitarios que aquí interesan no importa el lugar en que se encuentre el buque pesquero, sino su pertenencia a la flota comunitaria.

57. A la opinión del Gobierno de los Países Bajos y de la Comisión ha de reconocerse que no cabe deducir de los actos de Derecho comunitario aplicables un trato diferenciado, en materia de ayudas, de los buques pesqueros en función del lugar en que se encuentren, sino que, para la aplicabilidad del Derecho comunitario sólo interesa la pertenencia del buque a la flota comunitaria. Dicha pertenencia tiene que poderse determinar con arreglo a criterios objetivos. Según la convincente alegación de la Comisión en la vista oral, interesa exclusivamente el pabellón que enarbole el buque.

58. Por lo demás, existen otros argumentos en favor de la relevancia exclusiva de la pertenencia a la flota comunitaria. La eficacia en la persecución de los objetivos de la política común de pesca exige una vinculación de todos los buques pesqueros que enarbolen el pabellón de un Estado miembro a las disposiciones de Derecho comunitario, que no pueda eludirse mediante el simple desplazamiento de la situación del buque. La política común de pesca tiene, por ejemplo, y entre otros, el objetivo de un reparto más o menos equitativo de los derechos de pesca en las zonas de pesca accesibles para la Comunidad. [52] Las normas dictadas al efecto no se

52 — A la realización de este objetivo se dirigen gran cantidad de disposiciones comunitarias sobre cuotas pesqueras y sobre el reparto de éstas.

limitan a las aguas comunitarias, sino que también comprenden los fondos pesqueros abiertos a la Comunidad en el marco de acuerdos internacionales.

59. Aun partiendo de la base, como hace la demandante, de que la conservación de las existencias de pesca revista el carácter de objetivo destacado de la política común de pesca, no se concluye que las competencias comunitarias se detengan en la frontera de las aguas comunitarias, ya que la Comunidad está vinculada por obligaciones internacionales contraídas para la conservación de las poblaciones de pesca. [53]

60. En conclusión, para la aplicabilidad del Derecho comunitario ha de tomarse como criterio la pertenencia de un buque a la flota comunitaria, que se determina en función del pabellón que dicho buque enarbole.

C — Conclusión

61. En virtud de las consideraciones que preceden ha de responderse a las cuestiones prejudiciales en los términos siguientes:

«1) En el marco de las competencias que le confiere el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión de las Comunidades Europeas es competente para adoptar Líneas directrices para el examen de las ayudas nacionales en el sector pesquero, que recojan criterios tomados, por una parte, del Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, y, por otra, de la Directiva 87/167/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval, publicarlas y basarse en ellas al examinar los regímenes nacionales de ayudas.

2) En la medida en que un Estado miembro haya aceptado formalmente someterse a las mencionadas Líneas directrices, está obligado a basarse en ellas al

53 — Véase la sentencia de 25 de julio de 1991, Comisión/España (C-258/89, Rec. p. I-3977), apartado 9.

resolver una solicitud de ayuda destinada a la construcción de un buque pesquero. También está obligado a hacerlo cuando la Comisión haya integrado las Líneas directrices en una Decisión por la que se autoriza un régimen nacional de ayudas a efectos del apartado 2 del artículo 10 de la Directiva 87/167/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval.

Esta obligación rige con respecto a todos los barcos de pesca que pertenezcan a la flota comunitaria, teniendo en cuenta que dicha pertenencia se determina en función del pabellón enarbolado por el buque.»