CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 19 de septiembre de 1996 *

1. En el presente asunto, el Rechtbank van koophandel te Antwerpen (Tribunal de Comercio), solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior [1] (en lo sucesivo, «Reglamento»).

Las disposiciones comunitarias pertinentes

2. El Reglamento se adoptó para paliar las sobrecapacidades estructurales en las flotas que operan en la red de vías navegables entrelazadas de Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos. Establece unas acciones de desguace de barcos coordinadas a escala comunitaria, pero financiadas por las propias empresas de transporte.

3. El artículo 1 del Reglamento establece:

«1) Los barcos de navegación interior afectados al transporte de mercancías entre dos o más puntos por vías navegables de los Estados miembros quedan sometidos a medidas de saneamiento estructural del sector de la navegación interior en las condiciones que establece el presente Reglamento.

2) Las medidas contempladas en el apartado 1 incluirán:

— la reducción de las sobrecapacidades estructurales mediante acciones de desguace coordinadas a escala comunitaria;

— medidas de acompañamiento tendentes a evitar la agravación de las sobrecapacidades existentes o la aparición de nuevas sobrecapacidades;»

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 116, p. 25.

4. El apartado 2 del artículo 2 exime de la aplicación del Reglamento a los siguientes barcos:

«a) los barcos que naveguen exclusivamente por vías nacionales no enlazadas con otras vías navegables de la Comunidad;

b) los barcos que debido a sus dimensiones no pueden salir de las vías navegables nacionales y que no pueden tener acceso a las demás vías navegables de la Comunidad (barcos cautivos), siempre que no puedan competir con los barcos a los que se aplique el presente Reglamento;

c) — los empujadores cuya potencia no exceda de 300 kilovatios,

— los barcos fluvio-marítimos y las gabarras, siempre que efectúen exclusivamente transportes internacionales o nacionales en itinerarios que impliquen un trayecto marítimo,

— los transbordadores,

— los barcos destinados a un servicio público no comercial.»

5. El artículo 3 del Reglamento obliga a los Estados miembros interesados a crear un fondo de desguace cuya gestión incumbirá a las autoridades competentes de cada Estado. El fondo debe constar de dos cuentas distintas, una para los barcos de carga seca y los empujadores y otra para los barcos cisterna.

6. El artículo 4 exige que los armadores de los barcos sometidos al Reglamento paguen una cotización anual al fondo correspondiente. Según el artículo 6, la Comisión fijará el tipo de las cotizaciones a un nivel que permita a a los fondos disponer de medios financieros suficientes para contribuir eficazmente a la reducción de los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda en la navegación interior. El artículo 5 establece que el propietario que proceda a desguazar un barco recibirá del fondo que corresponda a dicho barco y dentro de los límites de los medios financieros disponibles, una prima por desguace.

7. El apartado 1 del artículo 8 del Reglamento establece lo que se conoce como la

regla «viejo por nuevo», cuyo objetivo es asegurar que la introducción de nuevos barcos en el mercado no ponga en peligro las acciones. Dispone lo siguiente:

«a) Durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, la puesta en servicio en las vías navegables contempladas en el artículo 3 de barcos sometidos al presente Reglamento, de nueva construcción o importados de un país tercero o que salgan de las vías nacionales contempladas en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 2 quedará sometida a la siguiente condición:

— que el propietario del barco que vaya a entrar en servicio desguace, sin prima por desguace, un tonelaje de capacidad de carga equivalente al de dicho barco;

— o que, si no desguaza ningún barco, abone al fondo que corresponda a su nuevo barco o que haya elegido con arreglo a las disposiciones del artículo 4, una contribución especial por un importe igual a la prima por desguace fijada para un tonelaje igual al del nuevo barco;

— o que, si desguaza un tonelaje inferior al del nuevo barco que vaya a entrar en servicio, abone al fondo correspondiente una contribución especial por un importe equivalente al de la prima por desguace que en ese momento corresponda a la diferencia entre el tonelaje del nuevo barco y el tonelaje de capacidad de carga desguazada.

[...]»

8. El apartado 3 del artículo 8 contiene algunas excepciones a la regla «viejo por nuevo». Concretamente, la letra c) del apartado 3 del artículo 8 establece:

«Previa consulta con los Estados miembros y con las organizaciones representativas de la navegación interior a nivel comunitario, la Comisión podrá excluir del ámbito de aplicación del apartado 1 a los barcos especializados.»

9. De una nota de 7 de diciembre de 1990 [2] de la Dirección General de Transportes de la Comisión resulta que, para decidir si un barco tiene el carácter de «barco especializado» a efectos de la letra c) del apartado 3 del artículo 8, la Comisión aplica *inter alia* el criterio de si el barco está especialmente

2 — Nota relativa a la definición de los criterios generales para apreciar las solicitudes de exclusión de barcos especializados del Reglamento nº 1101/89 del Consejo.

diseñado para transportar una categoría particular de mercancías o si, sin modificar su construcción, es técnicamente apto para el transporte de otras mercancías por vías navegables.

Los hechos y las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional

10. Dado que la resolución de remisión prejudicial proporciona pocos detalles sobre el contexto fáctico del asunto, la siguiente exposición de hechos se basa en gran medida en las observaciones escritas y orales que Wiljo y la Comisión han presentado ante el Tribunal de Justicia. Parece que la actividad de Wiljo consiste en el abastecimiento de navíos. Mediante escrito de 19 de enero de 1993 pidió a la Comisión que eximiera al nuevo barco que tenía previsto poner en servicio, el «Smaragd», de la regla «viejo por nuevo» por tratarse de un «barco especializado» en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento. En la solicitud que dirigió a la Comisión describió el barco como un barco cisterna motorizado de 2.500 toneladas, cuyas dimensiones eran de 100 metros x 11,40 metros x 4 metros, y señaló que iba a utilizarse exclusivamente para el abastecimiento de navíos. Mediante escrito de 6 de mayo de 1993 dirigido a Wiljo, la Comisión le informó de que «basándose en la letra c) del apartado 3 del artículo 8 [del Reglamento] (había) decidido denegar la exención solicitada» y de que se remitiría una copia del escrito a la administración del Fondo Belga de Desguace. En su escrito, la Comisión señaló que el barco era técnicamente idóneo para transportar todo tipo de cargas líquidas por vías navegables y que no difería considerablemente de los barcos cisterna convencionales. Por lo tanto, contribuía a incrementar la capacidad de la flota sometida al Reglamento. Wiljo no impugnó este escrito a través del procedimiento previsto en el artículo 173 del Tratado.

11. Wiljo señala que el «Smaragd» es un barco de aprovisionamiento típico especialmente equipado para abastecer de combustible a los navíos. Concretamente, el barco está provisto de un mástil hidráulico de 20 metros con una escala de gato que permite subir a bordo del navío. Aun cuando se baje el mástil, el barco no puede navegar por los canales interiores ni por muchos ríos, ya que no puede pasar por debajo de los puentes. Además, para ajustarse a las exigencias de la navegación marítima, está provisto de un revestimiento especial de chapa que lo protege contra el oleaje, por lo cual, cuando está completamente cargado, su calado resulta excesivo para navegar por el Rin o por el Mosela. Aunque el «Smaragd» posee los certificados necesarios para la navegación interior y, en particular, el certificado expedido por la Comisión Central de la Navegación Renana, ello no significa que, en realidad, pueda hacerlo sin limitaciones. Está obligado a poseer tal certificado para poder entrar en los canales marinos como parte de sus actividades de aprovisionamiento. El barco posee también un certificado de la clase estuario que le permite navegar por las aguas costeras.

12. La Comisión destaca que el único criterio efectivo para la aplicación de la letra c)

del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento es la idoneidad del barco para transportar mercancías por vías navegables. Dicha Institución no puede controlar la utilización real de un barco. Rebate las afirmaciones de Wiljo relativas a la idoneidad del «Smaragd» para la navegación interior. Al advertir que el barco está autorizado para navegar por el Rin hasta Basilea, alega que el río es suficientemente profundo y sus puentes suficientemente altos para el barco, siempre que el mástil hidráulico sea plegado. La Comisión se refiere a las supuestas ocasiones en que se ha avistado el barco en vías navegables. Por último, la Comisión se opone a la alegación de Wiljo de que al «Smaragd» se le da un trato no acorde con la práctica seguida con respecto a otros barcos de aprovisionamiento.

13. En el procedimiento que se sigue ante el órgano jurisdiccional nacional Wiljo impugna un escrito del Estado belga, de 1 de octubre de 1993, por el que se exige la contribución única al fondo de desguace con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento y a la Decisión de la Comisión de 6 de mayo de 1993. El órgano jurisdiccional nacional pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

«1) Habida cuenta de la exposición de motivos, el objetivo general y el sistema particular del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior ¿se refiere el concepto de "barcos especializados" que figura en la letra c) del apartado 3 del artículo 8 de dicho Reglamento a los barcos que por su construcción y equipamiento específicos o por su utilización específica no incrementan la capacidad de carga o el tonelaje de la navegación interior y, por lo tanto, no pueden afectar a las sobrecapacidades estructurales del transporte de mercancías en la red de vías navegables entrelazadas de los Estados miembros de la Unión Europea?

2) Habida cuenta del principio de proporcionalidad ¿no resulta incompatible con el objetivo y el sistema del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior, el criterio de "idoneidad técnica para la navegación interior" aplicado por la Comisión de las Comunidades Europeas en su Decisión de 6 de mayo de 1993, cuya consecuencia es que los barcos que, en realidad, no se utilizan para el transporte en la red de vías navegables entrelazadas de los Estados miembros también estén sujetos a la obligación de cotizar en el marco del "régimen viejo por nuevo"?

3) Habida cuenta de la exposición de motivos, el objetivo general y el sistema específico del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior ¿es suficiente para la sujeción a la obligación de cotizar en el marco del "régimen viejo por nuevo" el hecho de que desde el punto de vista meramente teórico un barco sea idóneo para la navegación interior, en el sentido de que el barco

sólo podría adecuarse a este tipo de navegación tras una complicada y costosa y, por lo tanto, económicamente irreal reconstrucción o de que la utilización del barco para el transporte por vías navegables no sería en absoluto económicamente rentable por no haber sido el barco diseñado o equipado para la navegación interior?

4) Habida cuenta de la exposición de motivos, el objetivo general y el sistema particular del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior ¿puede considerarse válida la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 6 de mayo de 1993, relativa al "mts Smaragd", dado que somete a la obligación de pagar la contribución única en el marco del "régimen viejo por nuevo" a un barco que fue especialmente diseñado, construido y equipado como barco de aprovisionamiento con el propósito exclusivo de abastecer de combustible a navíos y no es especialmente idóneo ni está destinado al transporte, por vías navegables, de combustibles por cuenta de terceros o incluso por su propia cuenta, lo cual no incrementa la capacidad de carga o el tonelaje de la navegación interior?

5) ¿Infringe la aplicación por parte de la Comisión del criterio de la idoneidad técnica en vez del de la utilización efectiva del barco la prohibición de discriminación dado que, según el criterio sostenido por la Comisión, por lo que respecta a los barcos puestos en servicio en Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Federal de Alemania y Francia, en determinados casos se adeuda la contribución única aunque, en realidad, no se utilice el barco para la navegación interior y, por lo tanto, no contribuya a incrementar el tonelaje de la navegación interior, mientras que en los demás Estados miembros sólo se adeuda la contribución única por la puesta en servicio de un barco si por su utilización efectiva (en la red de vías navegables entrelazadas de la Comunidad) da lugar ello?»

14. Para entender la finalidad de estas cuestiones es necesario examinar la argumentación formulada por Wiljo ante el órgano jurisdiccional nacional. Según la resolución de remisión Wiljo sostiene que no está obligada a pagar la cotización, porque el «Smaragd» es un barco de aprovisionamiento utilizado exclusivamente para el abastecimiento de navíos y no puede compararse con un barco cisterna ordinario. Wiljo considera que la Decisión de la Comisión es contraria a la finalidad general del Reglamento y que no contiene un análisis técnico apropiado de las características y del equipo del barco. Por consiguiente, los términos de la resolución de remisión indican que Wiljo sostiene ante el órgano jurisdiccional nacional la tesis de que la Decisión de la Comisión es inválida por ser contraria al Reglamento. Ello lo confirma la lectura de la demanda de Wiljo ante el órgano jurisdiccional nacional, en la que se refiere expresamente a la letra c) del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento y termina con las palabras «por estos motivos no puede considerarse válida la Decisión de la Comisión».

15. Por consiguiente, resulta patente que las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional, que son idénticas a las formuladas por Wiljo en su demanda, fueron formuladas para permitir que el órgano jurisdiccional nacional verifique la fundamentación de dicha argumentación. Aunque se refieren a la interpretación del Reglamento, están destinadas a permitir que el órgano jurisdiccional nacional aprecie la validez de la afirmación, que hace la Comisión en su Decisión, de que el «Smaragd» no reunía los requisitos necesarios para ser calificado de «barco especializado» en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 8 y que, por lo tanto, estaba sujeto a la regla «viejo por nuevo».

16. A este respecto, debe recordarse que el Tribunal de Justicia declaró que la coherencia del sistema exige que la facultad de declarar la invalidez de un acto de una Institución comunitaria, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, está reservada al Tribunal de Justicia. [3] Si el Tribunal de Justicia deseara responder a las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional, tendría que formularlas de nuevo y tratarlas como una cuestión prejudicial sobre la validez.

17. Sin embargo, la Comisión objeta que, en virtud del principio establecido en TWD Textilwerke Deggendorf, [4] Wiljo no está legitimada para impugnar la validez de su Decisión en el procedimiento que se sigue ante el órgano jurisdiccional nacional. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que TWD no podía alegar la invalidez de una Decisión de la Comisión dirigida a la República Federal de Alemania por la que ordenaba a ésta recuperar la ayuda pagada a TWD en un procedimiento entablado ante los órganos jurisdiccionales alemanes contra la decisión de ejecución adoptada por las autoridades nacionales. TWD no había impugnado la Decisión de la Comisión con arreglo al artículo 173 del Tratado, aunque era evidente que había podido hacerlo. Permitir a un beneficiario de una ayuda alegar la ilegalidad de la Decisión de la Comisión en un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional nacional equivaldría a reconocerle la facultad de obviar el carácter definitivo que, en virtud del principio de seguridad jurídica, debe reconocerse a una Decisión tras la expiración del plazo de recurso previsto en el artículo 173.

18. Wiljo alegó en la vista que la sentencia recaída en Textilwerke Deggendorf no es aplicable al presente asunto. La sentencia se dictó con posterioridad a la expiración del plazo para impugnar la Decisión de 6 de mayo de 1993 de la Comisión. Además, la responsabilidad principal en la gestión del fondo corresponde a las autoridades nacionales y Wiljo podía suponer razonablemente que la Decisión de la Comisión podía impugnarse en un procedimiento contra dichas autoridades ante los órganos jurisdiccionales nacionales, especialmente si se tiene en cuenta que la Comisión había declarado en la Decisión que se remitiría una copia de ésta a dichas autoridades.

19. Esta argumentación no me convence. El Tribunal de Justicia no consideró adecuado limitar el efecto en el tiempo de su sentencia

3 — Sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199) apartado 17.

4 — Sentencia de 9 de marzo de 1994 (C-188/92, Rec. p. I-833).

Textilwerke Deggendorf. Además, el presente asunto, al menos, es más claro que el asunto Textilwerke Deggendorf. Mientras que la gestión de los fondos de desguace es responsabilidad de las autoridades nacionales, el Reglamento reconoce facultades a favor de la Comisión en algunos casos. La letra c) del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento faculta a la Comisión para excluir del ámbito de aplicación del Reglamento a los barcos especializados. En consecuencia, Wiljo solicitó directamente a la Comisión una Decisión en virtud de dicha norma. En respuesta a la mencionada solicitud la Comisión adoptó una Decisión individual remitida directamente a Wiljo. Por lo tanto, Wiljo conocía claramente la Decisión y sus consecuencias. Además, no cabe la menor duda de que la Decisión pudo haber sido impugnada con arreglo al artículo 173 del Tratado dentro del plazo previsto en esta disposición. Es evidentemente así, a pesar de que se remitiera una copia de la Decisión a las autoridades nacionales responsables de su ejecución.

20. El Tribunal de Justicia basó su sentencia en el asunto Textilwerke Deggendorf en el principio de seguridad jurídica. Este es aplicable al presente asunto. Sin embargo, el caso de autos demuestra también la importancia de que los asuntos se sustancien en un procedimiento adecuado y de que de ellos conozca el órgano jurisdiccional competente. El procedimiento prejudicial es sencillamente inadecuado cuando las cuestiones de Derecho que deben resolverse se entremezclan con complejas cuestiones de hecho. Además, en el caso de decisiones como la controvertida, el Tribunal de Primera Instancia debe realizar las necesarias comprobaciones de los hechos y aplicar la ley a tales hechos. Por lo tanto, considero por este motivo que también es acertado que el Tribunal de Justicia exija a los particulares que, de ser posible, impugnen la legalidad de tales medidas ante el Tribunal de Primera Instancia, lo que permite examinar todas los cuestiones de de derecho y de hecho en un único fuero y en un procedimiento específicamente concebido para dicho fin. [5]

21. Por último, en el procedimiento ante este Tribunal de Justicia Wiljo ha intentado eludir las consecuencias de la sentencia Textilwerke Deggendorf alegando que el «Smaragd» se encuentra totalmente fuera del ámbito de aplicación del Reglamento. Por lo tanto, Wiljo tenía la posibilidad de oponerse al requerimiento de pago de la cotización a pesar de que la Decisión de la Comisión se había hecho definitiva y ya no podía ser impugnada.

22. No considero necesario que el Tribunal de Justicia examine este extremo. Esta alegación no consta en parte alguna de la resolución de remisión. Tampoco figura en la demanda de Wiljo ante el órgano jurisdiccional nacional contenida en los autos del procedimiento que se sigue ante dicho órgano jurisdiccional remitidos al Tribunal de Justicia. En consecuencia, las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional están formuladas no en los términos de los artículos 1 y 2 del Reglamento, sino de la letra c) del

5 — Véase sobre este extremo el punto 20 de mis conclusiones en el asunto TWD.

apartado 3 del artículo 8 del Reglamento y de la Decisión de la Comisión; se refieren, particularmente, al empleo que hace la Comisión del criterio de la idoneidad técnica para el transporte de mercancías por vías navegables para decidir si es un barco especializado que pueda beneficiarse de una exención según la letra c) del apartado 3 del artículo 8. Trascender los términos de la resolución de remisión no sería conforme con las funciones del Tribunal de Justicia según el artículo 177 del Tratado ni tampoco con la necesidad de respetar los derechos de quienes están facultados para presentar observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 20 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia. [6]

23. Por las razones que preceden, no considero que sea necesario que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional.

Conclusión

24. Por consiguiente, opino que el órgano jurisdiccional nacional está vinculado por una Decisión de la Comisión dirigida a una empresa, cuando ésta no ha interpuesto un recurso contra dicha Decisión con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, sino que ha entablado un procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional en el que impugna la Decisión de la Comisión. En consecuencia, no procede pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

6 — Véase, como más reciente, el auto del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 1996, Modesti (C-191/96, Rec. p. I-3937).