SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 17 de julio de 1997 *

En los asuntos acumulados C-248/95 y C-249/95,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemania), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

y

Bundesrepublik Deutschland,

una decisión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior (DO L 116, p. 25), y del Reglamento (CEE) nº 1102/89 de la Comisión, de 27 de abril de 1989, por el que se establecen medidas de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1101/89 (DO L 116, p. 30), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3685/89 de la Comisión, de 8 de diciembre de 1989 (DO L 360, p. 20),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; C. Gulmann (Ponente), D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de SAM Schiffahrt GmbH, por el Sr. Peter Schnitzer, Abogado de Ulm;

— en nombre del Sr. Stapf, por el Sr. Sigwalt von Waldstein, Abogado de Mannheim;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Denys Wibaux, secrétaire de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. Amadeu Lopes Sabino y Guus Houttuin, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Götz zur Hausen, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones de SAM Schiffahrt GmbH, del Sr. Stapf, del Consejo y de la Comisión expuestas en la vista de 16 de enero de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de febrero de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resoluciones de 29 de mayo de 1995, recibidas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de julio siguiente, el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, cuatro cuestiones prejudiciales sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior (DO L 116, p. 25; en lo sucesivo, «Reglamento de base»), y del Reglamento (CEE) nº 1102/89 de la Comisión, de 27 de abril de 1989, por el que se establecen medidas de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1101/89 (DO L 116, p. 30), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3685/89 de la Comisión, de 8 de diciembre de 1989 (DO L 360, p. 20; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de dos litigios promovidos por SAM Schiffahrt GmbH (en lo sucesivo, «SAM Schiffahrt»; asunto C-248/95) y por el Sr. Stapf (asunto C-249/95) contra la República Federal de Alemania, como consecuencia de las decisiones adoptadas por la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West (Dirección de Navegación Fluvial) por las que se fijaron, de conformidad con los Reglamentos mencionados, las cotizaciones que debían abonar al Fondo de desguace alemán para el ejercicio 1990.

3 El Reglamento de base tiene como finalidad efectuar una reducción sustancial de las sobrecapacidades estructurales de carga en el ámbito de la navegación interior. Con este fin, establece un sistema de acciones de desguace coordinadas a escala comunitaria, financiado por el propio sector.

4 Los considerandos primero, segundo, sexto y séptimo del Reglamento de base especifican lo siguiente:

«[...] que las sobrecapacidades estructurales de carga que se registran desde hace cierto tiempo en las flotas que operan en la red de vías navegables entrelazadas de Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos afectan sensiblemente en dichos países a la situación económica del transporte y sobre todo al sector del transporte de mercancías por vía navegable;

[...] que las previsiones no permiten contemplar para los próximos años un crecimiento de la demanda en este sector suficiente para absorber estas sobrecapacidades; que, en efecto, la parte correspondiente a la navegación interior en el mercado global del transporte sigue disminuyendo debido a las mutaciones progresivas de las industrias de base cuyo abastecimiento se realiza esencialmente por vía navegable;

[...]

[...] que las sobrecapacidades se manifiestan de forma generalizada en todos los sectores del mercado de transportes por vía navegable; que se imponen, en consecuencia, medidas de carácter general que engloben a todos los barcos tanto de transporte de mercancías como empujadores [...]

[...] que la preocupante situación económica y social del sector de los barcos de menos de 450 toneladas de peso muerto, y en particular la situación financiera y las limitadas posibilidades de reconversión de los barqueros exigen medidas específicas como el establecimiento de coeficientes especiales de valoración del material fluvial o medidas de saneamiento específicas para las redes más afectadas [...]»

5 Según su artículo 2, el Reglamento de base se aplica tanto a los barcos de carga como a los empujadores que estén matriculados en un Estado miembro o que, sin estar matriculados, sean explotados por una empresa establecida en un Estado miembro.

6 En virtud de los apartados 1 y 2 del artículo 3 del Reglamento de base, cada uno de los Estados miembros cuyas vías navegables estén enlazadas con las de otro Estado miembro y cuya flota tenga un tonelaje superior a 100.000 toneladas debe crear un Fondo de desguace, cuya gestión incumbe a las autoridades nacionales competentes. El apartado 1 del artículo 4 del mismo Reglamento impone al propietario de cada barco sometido al Reglamento la obligación de abonar una cotización anual al Fondo que corresponda al barco.

7 El apartado 1 del artículo 5 del Reglamento de base dispone que el propietario de cualquier barco, si procede a desguazarlo, recibirá del Fondo que corresponda a dicho barco, dentro de los límites de los medios financieros disponibles, una prima por desguace en las condiciones previstas en el artículo 6 del mismo Reglamento.

8 Según el artículo 6, la Comisión debe fijar separadamente para los barcos de carga seca, para los barcos cisterna y para los empujadores el tipo de las cotizaciones anuales, el tipo de las primas por desguace, los períodos de las acciones de desguace y los coeficientes de valorización para los distintos tipos y categorías de material fluvial (apartado 1). Los tipos de las cotizaciones y de las primas por desguace son los mismos para todos los Fondos (apartado 2) y se calculan en función del tonelaje de peso muerto para los barcos de carga o en función de la potencia propulsora para los empujadores (apartado 3). Los tipos de las cotizaciones se fijan a un nivel que permita a los Fondos disponer de los medios financieros suficientes para contribuir eficazmente a la reducción de los desequilibrios estructurales entre la oferta

y la demanda en la navegación interior, teniendo en cuenta las dificultades de la situación económica de este sector (apartado 4). Antes de adoptar sus decisiones, la Comisión debe consultar a los Estados miembros y a las organizaciones representativas de la navegación interior a escala comunitaria. Al adoptar dichas decisiones, la Comisión debe tener en cuenta, asimismo, los resultados de la observación de los mercados de transportes en la Comunidad y su evolución previsible, así como la necesidad de evitar que la competencia sea falseada en una medida contraria al interés común (apartado 7).

9 Con el fin de evitar que los efectos de la acción de desguace sean anulados por la entrada en servicio simultánea de una carga suplementaria, la letra a) del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento de base prevé que, durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, la puesta en servicio en vías navegables de barcos de nueva construcción se supedita a la condición de 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 (régimen denominado «norma de viejo por nuevo») o, si no desguaza ningún barco, abone al Fondo de desguace una contribución especial.

10 Por último, en el apartado 4 de su artículo 10, el Reglamento de base impone a la Comisión la obligación de elaborar, dos años después de la entrada en vigor del Reglamento, un informe de evaluación del efecto de las medidas adoptadas y de comunicar dicho informe al Parlamento y al Consejo.

11 Según el apartado 1 de su artículo 1, el Reglamento de aplicación fija, entre otros puntos, las cotizaciones anuales, las primas por desguace y las condiciones de su concesión, dada la necesidad de reducir la capacidad de las flotas en un 10 %, en lo que se refiere a los buques de carga seca y a los empujadores, y en un 15 % en lo que se refiere a los barcos cisterna. Con arreglo al apartado 2 del artículo 1, para la realización de este objetivo se fija un presupuesto global de 130,5 millones de ECU.

12 De conformidad con el artículo 2 del Reglamento de aplicación, el sistema de las primas por desguace comienza a funcionar el 1 de enero de 1990.

13 El apartado 1 del artículo 3 del Reglamento de aplicación fija los tipos de las cotizaciones anuales a los Fondos de desguace por separado para las tres categorías de barcos de que se trata: barcos de carga seca, barcos cisterna y empujadores. Asimismo, el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento de aplicación fija por separado, para cada una de estas tres categorías de barcos, los tipos sobre cuya base pueden solicitarse las primas por desguace y dispone que el importe de éstas se sitúe dentro de un tramo del 70 % al 100 % de dichos tipos.

14 El apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación prevé que, para que sea tomada en consideración, una solicitud de prima por desguace debe llegar antes del 1 de mayo de 1990 a las autoridades del Fondo que corresponda al barco. Con el fin de impedir cualquier especulación sobre el importe de las primas por desguace, las solicitudes que lleguen a las autoridades de un Fondo no pueden ser retiradas ni modificadas.

15 En lo que respecta a la prima por desguace, el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento de aplicación prevé que los solicitantes pueden aspirar a un porcentaje situado dentro de un tramo del 70 % al 100 % de los tipos máximos a los que se refiere el artículo 5. Con arreglo al sexto considerando, al apartado 3 del artículo 6 y al artículo 8 del Reglamento de aplicación, a efectos de permitir el desguace del máximo de cargas posible con un presupuesto global limitado, se da prioridad a las solicitudes cuyos porcentajes sean más bajos dentro del referido tramo. Por tanto, las solicitudes de prima debidamente presentadas por un porcentaje del 70 % se consideran aceptadas por el Fondo dentro de los límites presupuestarios de las diversas cuentas, mientras que, para las primas por desguace superiores al 70 %, las autoridades del Fondo deben informar a los interesados sobre la aceptación o el rechazo de sus solicitudes. Asimismo, si las solicitudes de prima por desguace superan los límites presupuestarios, se toman en consideración en primer lugar las solicitudes para los porcentajes de prima más bajos.

16 Según el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento de aplicación, el propietario de un barco que haya presentado una solicitud de prima por desguace tiene la obligación de proceder, si se acepta su solicitud, bien al desguace del buque o bien a su inmovilización definitiva. Según el apartado 1 del artículo 9, la prima por desguace se abona una vez que el propietario del barco haya demostrado que éste ha sido desguazado o que se encuentra inmovilizado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.

17 Tanto SAM Schiffahrt como el Sr. Stapf son propietarios de automotores que utilizan para transportar mercancías por el Rin y sus afluentes. SAM Schiffahrt transporta también mercancías por los canales de Alemania occidental.

18 Basándose en lo dispuesto en los mencionados Reglamentos, la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West les obligó, mediante decisiones de 10 de abril de 1990, en lo que se refiere a SAM Schiffahrt, y de 19 de enero de 1990, en lo que se refiere al Sr. Stapf, a abonar cotizaciones que ascendían, respectivamente, a 3.231 DM y a 4.179 DM para el ejercicio 1990.

19 Dado que las reclamaciones presentadas contra dichas decisiones fueron desestimadas por la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West mediante resoluciones de 12 de septiembre de 1990 y de 7 de agosto de 1990, SAM Schiffahrt y el Sr. Stapf interpusieron sendos recursos ante el Verwaltungsgericht Münster, que los desestimó mediante sentencias de 15 de octubre de 1991. Entonces recurrieron en apelación ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

20 Al estimar que la solución de los procedimientos pendientes ante él dependía de la cuestión de la validez de las disposiciones que regulan la percepción de las cotizaciones anuales de 1990, el Oberverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciase con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1) La adopción del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, y de los Reglamentos (CEE) de la Comisión nº 1102/89, de 27 de abril de 1989, y nº 3685/89, de 8 de diciembre de 1989, ¿era oportuna en el sentido de la letra c) del apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿pueden los mencionados Reglamentos perder su validez si su carácter oportuno en el sentido de la letra c) del apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE desaparece después de su adopción?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión: ¿seguían siendo oportunos los mencionados Reglamentos durante el período relevante a efectos de la percepción de cotizaciones de 1990?

4) La obligación, prevista por dichos Reglamentos, de abonar cotizaciones para el año 1990, ¿es contraria a derechos fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario o a otras normas del Derecho comunitario, en particular al derecho de propiedad, al derecho al libre ejercicio de la actividad profesional, al principio de igualdad y al principio de proporcionalidad?»

Sobre la primera cuestión

21 Mediante su primera cuestión, el Juez nacional pregunta fundamentalmente si el Reglamento de base no debe ser declarado inválido por no ser «oportuno» en el sentido de la letra c) del apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE, actual Tratado CE.

22 A este respecto, debe recordarse que, según el artículo 74 del Tratado CE, los Estados miembros perseguirán los objetivos del Tratado, en lo que se refiere a los transportes, en el marco de una política común. Para la aplicación del artículo 74, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo debe establecer, según el artículo 75, normas específicamente delimitadas y «cualquier otra disposición oportuna» [letra c) del apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE].

23 Es jurisprudencia reiterada que, al confiar al Consejo la tarea de establecer una política común de transportes, el Tratado le confiere una amplia facultad normativa por lo que respecta a la adopción de las correspondientes normas comunes (sentencia de 28 de noviembre de 1978, Schumalla, 97/78, Rec. p. 2311, apartado 4).

24 Al controlar el ejercicio de una competencia de este tipo, el Juez no puede sustituir la apreciación del legislador comunitario por la suya, sino que debe limitarse a examinar si no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la autoridad de que se trata no ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véanse, en especial, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 18; de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 58, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 34).

25 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando la aplicación por parte del Consejo de una política común implica, como ocurre en el presente asunto, la necesidad de evaluar una situación económica compleja, la facultad discrecional de que dispone no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que haya que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base, en particular, en el sentido de que el Consejo puede basarse, en su caso, en comprobaciones globales (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de julio de 1979, Italia/Consejo, 166/78, Rec. p. 2575, apartado 14, y de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo, 138/79, Rec. p. 3333, apartado 25).

26 En el caso de autos, al adoptar el Reglamento de base, el Consejo, como señaló él mismo, tuvo que analizar una situación económica y social preocupante, descrita en los considerandos sexto y séptimo del Reglamento de base, y adoptar, a partir de ahí, decisiones políticas en cuanto a los medios que le parecieron más adecuados. En efecto, el Consejo debía conciliar las preocupaciones resultantes de la sobrecapacidad del sector de la navegación interior —y, especialmente, los problemas relacionados con una reducción sustancial de dicha sobrecapacidad— con la oportunidad de medidas sociales en favor de las personas que trabajan en el sector. Como se desprende del segundo considerando del Reglamento de base, lo hizo teniendo en cuenta un análisis prospectivo de la evolución del mercado a medio plazo, según datos facilitados por la Comisión y recogidos en estrecha colaboración con los organismos representativos del sector a escala europea.

27 A este respecto, procede señalar que, a primera vista, al adoptar una normativa que tiene por objeto reducir las sobrecapacidades estructurales, para hacer frente a una

situación económica y social innegablemente grave en el sector, estableciendo para ello una acción de desguace financiada por el propio sector, el Consejo no rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En efecto, el medio que eligió para hacer frente a los problemas del sector parece adecuado para contribuir a su saneamiento y, por tanto, para aliviar sus problemas.

28 Más allá de esta primera apreciación, debe examinarse si, como pretenden los demandantes en el litigio principal, la normativa controvertida adolece de vicios que pueden dar lugar a su invalidez.

29 En primer lugar, SAM Schiffahrt alega que la acción de desguace no era necesaria, ya que las sobrecapacidades en el sector de la navegación interior a que se refiere el Reglamento de base nunca fueron demostradas. Mantiene que, sobre este punto, el Reglamento impugnado se basó en datos obsoletos, que datan de 1996.

30 A este respecto, basta con señalar que la existencia de sobrecapacidades estructurales en el sector de la navegación interior se desprende de los diferentes elementos de información mencionados en los puntos 27 y 28 de las conclusiones del Abogado General. En particular, la Comisión ha afirmado, sin ser refutada, que, al adoptar el Reglamento de base, los Estados miembros y la Unión Internacional de Navegación Fluvial coincidían en reconocer la existencia de sobrecapacidades estructurales importantes en este sector.

31 En segundo lugar, los demandantes en el litigio principal alegan que la persistencia de graves problemas estructurales en el sector demuestra que el Reglamento de base no ha conseguido su objetivo y que, por tanto, en el momento de su adopción no era oportuno, en el sentido del artículo 75 del Tratado.

32 Esta alegación no puede acogerse. Sin que sea necesario decidir si la apreciación de la validez de un acto comunitario podría depender de los resultados efectivamente conseguidos tras la adopción de ese acto, basta con señalar que, en cualquier caso, ciertos indicios muestran claramente, como ha afirmado el Gobierno alemán, que, sin las medidas de saneamiento adoptadas, la evolución en el sector habría sido aún menos satisfactoria.

33 En tercer lugar, los demandantes en el litigio principal mantienen que la premisa de la que parte el Reglamento de base, a saber, que basta con repartir un volumen fijo de carga entre un número menor de barcos para mejorar la situación económica de la navegación interior, es errónea porque no tiene en cuenta el hecho de que el transporte fluvial es competidor de los transportes por carretera y por ferrocarril.

34 A este respecto, debe señalarse que, como indicó el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, el transporte por vía navegable no es totalmente intercambiable con las otras formas de transporte, ya que no tiene, habida cuenta de la limitada red de la que depende, la flexibilidad del transporte por carretera y, ni siquiera, la menor flexibilidad del ferrocarril. Además, la reducción de las sobrecapacidades estructurales, cuya finalidad es, en esencia, adaptar la oferta a la demanda en el sector afectado, no puede implicar necesariamente una disminución de la capacidad competitiva de dicho sector en relación con los demás sectores.

35 En cuarto lugar, los demandantes en el litigio principal alegan que la única consecuencia del Reglamento de base ha sido someter a los operadores competitivos a una carga suplementaria, al obligarles a financiar el desguace de barcos pertenecientes a operadores no competitivos que, de todos modos, se habrían visto obligados a retirarse, sin recibir entonces la menor contrapartida.

36 Este punto de vista no puede acogerse. En efecto, los demandantes en el litigio principal no han demostrado que las cotizaciones anuales impuestas a los propietarios de barcos incrementaran sus gastos de funcionamiento hasta el punto de

poner en peligro su competitividad y que, por tanto, el Consejo, al adoptar el Reglamento de base, incurriera en un error manifiesto de apreciación de los elementos económicos que caracterizan al sector de que se trata.

37 Por otra parte, dado que el Consejo puede basarse en comprobaciones globales, habría podido acordar que el coste del programa de desguace corriera a cargo de todo el sector, sobre todo teniendo en cuenta que, en el presente asunto, el estímulo que proporciona el Reglamento de base para abandonar el mercado era suficiente para acelerar la reducción de las capacidades de carga y, por tanto, permitir una mejor explotación de los barcos restantes, y que dicha reducción iba acompañada de condiciones financieras razonables para los propietarios de los barcos, de conformidad con los objetivos del Tratado tal como se enuncian en el artículo 2.

38 En quinto lugar, los demandantes en el litigio principal alegan que la normativa controvertida debería haber tenido en cuenta que, en Alemania, las tarifas de los transportes eran fijadas por los poderes públicos y que, por consiguiente, una reducción de la carga no podía tener un efecto beneficioso sobre el precio de los transportes de carga.

39 A este respecto, basta con señalar que, como ha indicado la Comisión, el sistema de fijación de las tarifas practicado en Alemania hasta el 1 de enero de 1994 no se aplicaba a los transportes internacionales, que constituyen la parte esencial del mercado comunitario, y que una reducción de la capacidad de la flota permite, incluso en el caso de tarifas fijas, una mejor explotación de la carga restante. Por lo tanto, como el Consejo puede basarse en comprobaciones globales, no se ha demostrado que incurriese en un error manifiesto de apreciación al adoptar el Reglamento de base.

40 Por último, los demandantes en el litigio principal mantienen que algunos aspectos de la concesión de las primas por desguace son arbitrarios. En este contexto, se remiten a las normas relativas a la prioridad concedida a las solicitudes de prima más bajas, expuestas en el apartado 15 de la presente sentencia, y a la norma, mencionada en el apartado 14, según la cual una solicitud de prima no puede ser retirada.

41 A este respecto, procede indicar que, según el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de base, las condiciones en que pueden obtenerse primas por desguace son fijadas por el Reglamento de aplicación. Por tanto, aun cuando el régimen de concesión de las primas fuese considerado ilegal, tal vicio no permitiría cuestionar la validez del Reglamento de base ni la obligación de los propietarios de cotizar a los Fondos de desguace con arreglo a su artículo 4.

42 En cualquier caso, los demandantes en el litigio principal no han refutado las alegaciones de la Comisión según las cuales, por un lado, el sistema de modulación de la prima garantiza el mejor uso posible de los recursos financieros y, por otro lado, la imposibilidad de retirar una solicitud de prima es necesaria para impedir las especulaciones sobre los importes de las primas de desguace y, por tanto, para aplicar de manera correcta el régimen de las primas.

43 De ello se sigue que la alegación de que el programa de desguace establecido por el Reglamento de base no constituye una respuesta adecuada a la crisis del sector y, por tanto, no es «oportuno» en el sentido de la letra c) del apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE debe desestimarse.

44 Procede, pues, responder al órgano jurisdiccional nacional que el examen de la primera cuestión planteada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento de base.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

45 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, el Juez nacional pregunta fundamentalmente si el Reglamento de base no debe ser declarado inválido por haber perdido su carácter oportuno, en el sentido del artículo 75 del Tratado, después de su adopción, en particular durante el período relevante a efectos de la percepción de las cotizaciones para 1990.

46 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al recurso de anulación, la legalidad de un acto debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho que existían en la fecha en la que ese acto fue adoptado (sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 7). Por analogía, la apreciación de la validez de un acto, apreciación que debe efectuar el Tribunal de Justicia en el marco de una remisión prejudicial, normalmente debe basarse en la situación que existe en el momento de la adopción de ese acto.

47 Incluso suponiendo que la validez de un acto pueda, en ciertos casos, apreciarse en función de elementos nuevos que hayan tenido lugar con posterioridad a la adopción de ese acto, los autos no permiten considerar, como señaló el Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones, que tales elementos existen en el presente asunto. Por una parte, el período al que se refieren los litigios principales es el ejercicio 1990, primer año de aplicación del Reglamento de base. Por otra parte, de los elementos de información mencionados en el apartado 30 de la presente sentencia se desprende que las sobrecapacidades estructurales que existían en el sector de la navegación interior en el momento de la adopción de dicho Reglamento no fueron totalmente reducidas en los años siguientes.

48 Procede, pues, responder al órgano jurisdiccional nacional que el examen de las cuestiones segunda y tercera no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento de base.

Sobre la cuarta cuestión

49 Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si la normativa controvertida no debe ser declarada inválida porque la obligación que impone de abonar cotizaciones para el año 1990 vulnera derechos fundamentales u otras normas del Derecho comunitario, en particular el derecho de propiedad, el derecho al libre ejercicio de la actividad profesional, el principio de igualdad y el principio de proporcionalidad.

Sobre el principio de igualdad de trato

50 Según jurisprudencia reiterada, el principio general de igualdad, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario, exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (véanse, en especial, las sentencias de 25 de noviembre de 1986, Klensch y otros, asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477, apartado 9, y de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros, asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435, apartado 13).

51 Los demandantes en el litigio principal alegan que la normativa de que se trata vulnera este principio en varios aspectos.

52 En primer lugar, la obligación de cotizar a los Fondos de desguace implica una desventaja para los propietarios de barcos alemanes, que cotizaban ya a un Fondo de desguace nacional antes de la creación del Fondo comunitario.

53 Esta alegación no puede acogerse. Efectivamente, presupone que las contribuciones nacionales anteriores influyen en el funcionamiento del sistema de desguace comunitario y que los propietarios de barcos alemanes se encuentran en una situación diferente de la de los propietarios de los demás Estados miembros. Pues bien, las contribuciones al sistema de desguace comunitario tienen sus propios objetivos, a saber, la financiación del saneamiento de las sobrecapacidades estructurales no suprimidas por las diversas medidas nacionales, incluidas las medidas alemanas.

54 En segundo lugar, los demandantes en el litigio principal mantienen que la normativa de que se trata desfavorece al sector de los transportes por vía navegable en beneficio de los transportes por carretera y por ferrocarril, dado que sólo el primer sector está sujeto a la obligación de cotizar al sistema de desguace, siendo así que todos los sectores del transporte se benefician de la acción. A este respecto, los

demandantes en el litigio principal se remiten especialmente al primer considerando del Reglamento de base, según el cual las sobrecapacidades estructurales de carga que se registran en las flotas que operan en la red de vías navegables afectan sensiblemente «a la situación económica del transporte», es decir, según los demandantes, a la situación económica del transporte en general, incluyendo el transporte por carretera y por ferrocarril.

55 Dicha alegación presupone que todos los sectores del transporte se encuentran en situaciones comparables. Ahora bien, como ha alegado la Comisión, los propietarios de otros medios de transporte, como la carretera y el ferrocarril, se encuentran en una situación objetivamente diferente, ya que no tienen ninguna sobrecapacidad comparable a la que existe en el sector de la navegación interior.

56 Por tanto, no procede considerar que el Consejo incurrió en error al estimar, como se desprende del noveno considerando del Reglamento de base, que el saneamiento estructural de un determinado sector económico incumbe, en primer lugar, a los operadores de dicho sector y que los costes del sistema de desguace deben ser sufragados por las empresas que operan en el sector de la navegación interior.

57 En tercer lugar, los demandantes en el litigio principal alegan que el hecho de que el Reglamento de base excluya de su ámbito de aplicación los remolcadores es injustificado y constituye una discriminación en relación con los propietarios de otros barcos.

58 Sobre este punto, la Comisión ha explicado, sin ser refutada, que hace tiempo que los remolcadores dejaron de tener una verdadera función de transportador en el sector de la navegación interior y que, por tanto, no contribuyen a las sobrecapacidades de este sector. Así pues, no puede considerarse que el Consejo cometiera un error al excluir los remolcadores del ámbito de aplicación del Reglamento de base.

59 En cuarto lugar, los demandantes en el litigio principal mantienen que el hecho de no tener en cuenta, al fijar las cotizaciones, los porcentajes de utilización de las capacidades de cada barco da lugar a una vulneración del principio de igualdad.

60 A este respecto, procede señalar que, según el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento de base, las cotizaciones se calculan en función bien del tonelaje de peso muerto para los barcos de carga, bien de la potencia propulsora para los empujadores. Este método de cálculo de las cotizaciones, al colocar a los barcos de determinada capacidad en condiciones de competencia iguales, respeta el imperativo mencionado en el décimo considerando del Reglamento de base de no falsear la competencia, sin dejar de ser, en la práctica, realizable y controlable. Como ha alegado la Comisión, establecer las cotizaciones en función del uso individual de más de diez mil barcos habría dado lugar a serias dificultades de gestión y de control. Por lo tanto, no puede considerarse que el Consejo incurriera en un error manifiesto de apreciación cuando decidió calcular las cotizaciones en función del tonelaje de peso muerto para los barcos de carga y de la potencia propulsora para los empujadores.

61 En quinto lugar, los demandantes en el litigio principal alegan que la normativa controvertida tiene efectos discriminatorios, ya que los beneficiarios del programa de desguace son, fundamentalmente, las grandes compañías de navegación, que vuelven a invertir las primas por desguace en la construcción de nuevos barcos.

62 Sobre este extremo, basta con recordar que, de conformidad con el undécimo considerando del Reglamento de base, la letra a) del apartado 1 del artículo 8 impone al propietario de un nuevo barco la obligación ya sea de desguazar sin prima por desguace un tonelaje de capacidad de carga equivalente al de dicho barco, ya sea, si no desguaza ningún barco, de abonar al Fondo de desguace una contribución especial por un importe igual a la prima por desguace para el tonelaje del nuevo barco. Pues bien, en la sentencia de 5 de octubre de 1993, Driessen y otros (asuntos acumulados C-13/92, C-14/94, C-15/92 y C-16/92, Rec. p. I-4751), apartado 36, el Tribunal de Justicia consideró que esta norma es adecuada para limitar las nuevas inversiones en un sector caracterizado por sobrecapacidades estructurales.

63 Por último, los demandantes en el litigio principal mantienen que la normativa impugnada vulnera el principio de igualdad al desfavorecer a los propietarios de barcos alemanes en relación con sus competidores de los Países Bajos y de los países de Europa del Este.

64 A este respecto, procede señalar que, dado que los propietarios de los barcos competidores de otros Estados miembros están sujetos a las mismas obligaciones de cotizar a Fondos de desguace, la normativa no establece ningún trato diferente entre los propietarios de barcos de los diferentes Estados miembros. En cuanto a los competidores de países terceros, basta con indicar que, al no aplicárseles la normativa y al no disfrutar, por tanto, de la posibilidad de efectuar desguaces, no están en una situación comparable a la de los propietarios de barcos comunitarios.

65 En consecuencia, la argumentación relativa a la vulneración del principio general de igualdad debe desestimarse.

Sobre el principio de proporcionalidad

66 Los demandantes en el litigio principal alegan que el Reglamento de base vulnera el principio de proporcionalidad, dado que habría sido posible remediar cualquier sobrecapacidad eventual con medidas menos severas, como una prohibición de navegar durante la noche y los fines de semana.

67 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si una disposición de Derecho comunitario es conforme con el principio de proporcionalidad, es preciso verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo (véanse, especialmente, las sentencias Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 57, y de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2405, apartado 54).

68 En el caso de autos, procede indicar que, como ha señalado el Gobierno alemán, la prohibición de navegar durante la noche y los fines de semana no sería menos severa para cada barquero que el sistema de las cotizaciones, ya que dicha prohibición reduciría de forma artificial la capacidad de los barcos afectados, agravando con ello inevitablemente su situación económica.

69 Por lo tanto, como el Consejo puede basarse en las comprobaciones globales, no puede considerarse que el Reglamento de base está viciado de error manifiesto o que el Consejo rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación al adoptar una acción de desguace para sanear las estructuras de la navegación interior.

70 Por consiguiente, la argumentación relativa a la vulneración del principio de proporcionalidad debe desestimarse.

Sobre el derecho de propiedad y el derecho al libre ejercicio de la actividad profesional

71 Los demandantes en el litigio principal alegan, finalmente, que la obligación de cotizar a los Fondos de desguace es contraria al derecho de propiedad y al derecho al libre ejercicio de la actividad profesional. A este respecto, señalan que el sector de la navegación interior atraviesa una crisis importante que resulta agravada por la obligación de cotizar a los Fondos de desguace, dado que la contrapartida de las contribuciones no existe y que los importes de éstas son considerables.

72 Es jurisprudencia del Tribunal de Justicia que tanto el derecho de propiedad como el ejercicio de una actividad profesional forman parte de los principios generales del Derecho comunitario. No obstante, estos principios no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben considerarse según su función en la sociedad. Por

consiguiente, pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 78).

73 Habida cuenta de estos criterios, procede señalar que la normativa impugnada, cuya finalidad es remediar una situación económica y social preocupante en el sector de la navegación interior, responde a los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad.

74 Además, como se ha señalado en los apartados 27, 32, 36 y 37 de la presente sentencia, el Consejo pudo razonablemente estimar que el sistema de las cotizaciones a los Fondos de desguace constituía una medida de solidaridad adecuada y provechosa para todo el sector en el marco de su saneamiento. Por tanto, como la obligación de contribuir, que, de todos modos, es relativamente modesta, se sitúa, según el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento de aplicación, entre 0,36 ECU/tonelada y 3 ECU/tonelada, en función del tipo y de la categoría de las embarcaciones fluviales, no puede considerarse que constituya una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de esos derechos.

75 Por consiguiente, la argumentación basada en la vulneración del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de la actividad profesional debe desestimarse.

76 Por tanto, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que el examen de la cuarta cuestión planteada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de la normativa impugnada.

Costas

77 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán y francés, así como por el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mediante resoluciones de 29 de mayo de 1995, declara:

El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) nº 1101/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior, y del Reglamento (CEE) nº 1102/89 de la Comisión, de 27 de abril de 1989, por el que se establecen medidas de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1101/89, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3685/89 de la Comisión, de 8 de diciembre de 1989.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de julio de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.C. Moitinho de Almeida