para garantizar la eficacia de todo régimen de conservación y de gestión de los recursos pesqueros basado en el reparto, en forma de cuotas atribuidas a los Estados miembros, del volumen de capturas disponibles para la Comunidad.

Un Estado miembro no puede eximirse de la obligación que le incumbe, en virtud del apartado 2 del mencionado artículo 10, de prohibir provisionalmente la pesca por parte de los barcos que lleven su bandera o que estén matriculados en su territorio, a partir de la fecha en la que se considere que las capturas sujetas a cuota efectuadas por dichos barcos hayan agotado el contingente nacional, invocando dificultades prácticas que le hayan impedido prever el agotamiento inminente de las cuotas. En efecto, las medidas de control contempladas por el Reglamento nº 2057/82, especialmente por sus artículos 6 y 9, que prevén que todos los desembarques tienen que declararse y registrarse, deben, si se aplican correctamente, proporcionar a las autoridades nacionales suficiente información como para permitirles prever el agotamiento de las cuotas y actuar en consecuencia. Además, si el Estado miembro considera insuficientes dichas medidas, tiene la facultad de prever, con arreglo al artículo 14 del Reglamento nº 2057/82, normas suplementarias que vayan más allá de las exigencias mínimas de dicho Reglamento.

2. Una disposición de carácter general no puede aplicarse de manera independiente más que en situaciones para las cuales el Derecho comunitario no haya previsto normas más específicas. De esto resulta que, cuando una disposición de carácter general ha sido aplicada por una norma especial y el Tribunal de Justicia ha declarado un incumplimiento, por parte de un Estado miembro, de esta obligación específica, ya no es necesario examinar si dicho Estado ha infringido, además, la disposición general en la que se basa esta obligación.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-244/89 *

I. Marco normativo y desarrollo de la fase precontenciosa del procedimiento

1. Los artículos 2, 3, 4 y 11 del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), autorizan al Consejo a limitar la actividad pesquera por especie o grupos de especies de peces, en particular mediante la limitación de las capturas. El total de capturas disponibles para la Comunidad se reparte anualmente entre los Estados miembros en forma de cuotas.

* Lengua de procedimiento: francés.

2. En el marco del acuerdo sobre derechos recíprocos de pesca en 1986 entre la Comunidad y Noruega, el Reglamento CEE nº 3730/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por el que se distribuyen determinadas cuotas entre los Estados miembros para los buques que faenen en la zona económica de Noruega y en la zona de pesca situada alrededor de Jan Mayen (DO L 361, p. 66; EE 04/04, p. 185), cuya vigencia se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1986 en virtud del Reglamento (CEE) nº 114/86 del Consejo, de 20 de enero de 1986 (DO L 17, p. 4), preveía que, para el año 1986, las capturas efectuadas por buques con pabellón de un Estado miembro en las aguas situadas más al norte de una latitud de 62° norte y dentro de la zona económica de Noruega, así como dentro de la zona de pesca situada alrededor de Jan Mayen, se limitaban a las cuotas contempladas en su Anexo I. Este Anexo fijaba las cuotas de captura de Francia en 65 toneladas para las «otras especies (capturas accesorias)».

3. En el marco del acuerdo sobre los derechos recíprocos de pesca de 1986 entre la Comunidad y las islas Feroe, concluido de conformidad con el procedimiento previsto en el acuerdo sobre pesca entre la CEE, por una parte, y el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno local de las islas Feroe, por otra parte, que se recoge en un Anexo al Reglamento (CEE) nº 2211/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980 (DO L 226, p. 11; EE 04/01, p. 110), el Reglamento (CEE) nº 3732/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por el que distribuyen las cuotas de captura entre los Estados miembros para los buques que faenen en aguas de las islas Feroe (DO L 361, p. 76; EE 04/04, p. 195), preveía que, para el año 1986, las capturas realizadas por los buques con pabellón de un Estado miembro en las aguas jurisdiccionales, en materia pesquera, de las islas Feroe se limitaban a las cuotas contempladas en su Anexo. Dicho Anexo fijó las cuotas de captura correspondientes a Francia en 440 toneladas para la gallineta.

4. De conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83:

«Los Estados miembros determinarán, de conformidad con las disposiciones comunitarias aplicables, las modalidades de utilización de las cuotas que les hayan sido atribuidas.»

5. Estas modalidades de utilización fueron precisadas, principalmente, por el Reglamento (CEE) nº 2057/82 del Consejo, de 29 de junio de 1982, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras ejercidas por los barcos de los Estados miembros (DO L 220, p. 1; EE 04/01, p. 230), modificado en virtud del Reglamento (CEE) nº 1729/83 del Consejo, de 20 de junio de 1983 (DO L 169, p. 14; EE 04/02, p. 118). A tenor de lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82:

«Todas las capturas de una población o de un grupo de poblaciones sujetas a cuota y efectuadas por los barcos pesqueros con bandera de un Estado miembro o matriculados en un Estado miembro, se imputarán a la cuota aplicable a dicho Estado para la población o grupo de poblaciones de que se trate, sea cual fuere el lugar de desembarque.»

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del articulo 10 del mismo Reglamento:

«Cada Estado miembro fijará la fecha en la que se considere que las capturas de una población o grupos de poblaciones sujetas a cuota y efectuadas por barcos de pesca que lleven su bandera o estén matriculados en su territorio hayan agotado la cuota que le es aplicable para dicha población o grupo de poblaciones. A partir de dicha fecha, se prohibirá provisionalmente la captura de peces de esta población o de este grupo de pobla-

ciones por dichos barcos, así como el mantenimiento a bordo, el transbordo y el desembarque, cuando las capturas se hayan realizado después de esa fecha, y fijará una fecha hasta la cual se permitan los transbordos y desembarques o las últimas notificaciones sobre las capturas. Esta medida se notificará sin demora a la Comisión, que informará de ella a los demás Estados miembros.»

Para cumplir estas obligaciones, los Estados miembros disponen, como recuerda el artículo 2 de los citados Reglamentos nº 3730/85 y nº 3732/85, de los medios de control y registro de capturas previstos en los artículos 3 a 9 del Reglamento nº 2057/82, antes citado.

6. Del cuadro anual de capturas francesas, que la República Francesa comunicó a la Comisión el 29 de enero de 1987 y que figura como anexo al escrito de réplica, se desprende que las cuotas de captura atribuidas a Francia para el año 1986 se agotaron durante el mes de septiembre de 1986 en aguas noruegas por lo que respecta a las otras especies, y durante mayo de 1986 en aguas de las islas Feroe, por lo que respecta a la gallineta.

Mediante télex de 12 de mayo de 1986, que acompaña al escrito de demanda, la Comisión informó a las autoridades francesas de que la cuota francesa correspondiente a la gallineta en aguas de las islas Feroe se había agotado, requiriéndole para que detuviese toda actividad pesquera en el sector, a partir del 12 de mayo a medianoche.

Tras un intercambio de cuotas efectuado entre las autoridades francesas y el Reino Unido, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, y notificado a la Comisión por télex de 2 de junio de 1986, que acompaña al escrito de réplica, la cuota de captura de gallineta atribuida a Francia en aguas de las islas Feroe se elevó a 510 toneladas.

Esta cuota aumentada, que prácticamente se agotó a finales de septiembre de 1986 (506 toneladas), se rebasó en noviembre de 1986, sin que en el mes de octubre se produjera captura alguna.

Para el año 1986, las capturas totales de gallineta declaradas por Francia en aguas de las islas Feroe se elevaron a 617 toneladas; es decir, un exceso sobre la cuota de 107 toneladas. Por lo que respecta a las demás especies, el total de capturas francesas en aguas noruegas se elevó, durante el año 1986, a 105 toneladas, alcanzándose un exceso sobre la cuota de 40 toneladas.

7. De conformidad con la información que le había sido comunicada por las autoridades francesas, mediante télex de 12 de mayo de 1986, y con arreglo al apartado 3 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, la Comisión, mediante el Reglamento (CEE) nº 1601/86 (DO L 140, p. 22), que entró en vigor el 27 de mayo de 1986, prohibió la pesca de la gallineta en aguas de las islas Feroe a los barcos con pabellón francés.

Mediante el Reglamento (CEE) nº 3465/86 (DO L 319, p. 29), que entró en vigor el 14 de noviembre de 1986, la Comisión, con base en la información comunicada por las autoridades francesas y en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, prohibió la pesca de otras especies en las aguas noruegas situadas al norte de los 62° de latitud norte a los barcos con pabellón francés.

8. La Comisión deduce de los excesos observados en las cuotas atribuidas que la República Francesa no había respetado las disposiciones correspondientes de los Reglamentos núms. 2057/82, 170/83, 3730/85 y 3732/85, antes citados.

Por consiguiente y mediante escrito de 28 de septiembre de 1987, la Comisión, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, requirió al Gobierno de la República Francesa para que, en el plazo de un mes, presentara sus observaciones sobre el incumplimiento imputado, solicitando igualmente ser informada de las acciones penales o administrativas ejercitadas contra los capitanes de los buques afectados.

9. En su respuesta de 14 de diciembre de 1987, el Gobierno de la República Francesa señalaba que, aunque considerables en porcentaje, los excesos en las cuotas de captura de gallineta en aguas de las islas Feroe y de otras especies en aguas noruegas seguían siendo de escasa entidad en toneladas brutas, y que estos excesos en las cuotas se explicaban fundamentalmente por la dificultad de obtener con rapidez la situación de las capturas de los barcos que faenan en dichas aguas.

10. El 26 de octubre de 1988, la Comisión, con arreglo a lo previsto en el párrafo primero del artículo 169 del Tratado CEE, emitió un Dictamen motivado en el que declaraba que, por lo que respecta a las cuotas atribuidas a Francia para el año 1986 para la pesca de gallineta en aguas de las islas Feroe y para las otras especies en aguas noruegas, la República francesa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones aplicables del Reglamento nº 170/83, antes citado (apartado 2 del artículo 5), y del Reglamento nº 2057/82, igualmente citado (artículos 1, 6 a 9 y 10, apartados 1 y 2), en relación con el artículo 1 de los Reglamentos nº 3730/85 y nº 3732/85, también citados.

Con arreglo al párrafo segundo del artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión requirió a la República Francesa para que, en el plazo de dos meses, adoptara las medidas necesarias para atenerse a dicho Dictamen.

Observaba la Comisión en el Dictamen motivado, en relación con el exceso en las capturas de gallineta en aguas de las islas Feroe, que, aunque la cuota francesa había aumentado como consecuencia del intercambio producido con posterioridad a la decisión de cese de la actividad pesquera, adoptada por la Comisión el 27 de mayo de 1986, dicha cuota se agotó en noviembre de 1986 y, por lo que respecta al exceso de capturas de otras especies en aguas noruegas, que la Comisión había decidido detener toda actividad pesquera el 14 de noviembre de 1986, con base en la cifra de capturas notificadas por las autoridades francesas, que ya indicaban un exceso sobre la cuota de 14 toneladas en septiembre de 1986; sin que, en ninguno de los dos casos, la República Francesa hubiese ordenado detener provisionalmente las actividades pesqueras.

Añade la Comisión que el Gobierno francés no le había comunicado dato alguno sobre las acciones penales o administrativas ejercitadas contra los capitanes de los barcos afectados, señalando que, sin duda alguna, ello podía explicarse por el hecho de que, en relación con las dos cuotas de que se trata, las autoridades francesas no habían adoptado a su debido tiempo medidas eficaces destinadas a detener la actividad pesquera.

11. En su respuesta de 2 de febrero de 1989, el Gobierno francés exponía que la información sobre las capturas era difícil de obtener dada la distancia a los caladeros de que se trata. Ahora bien, por un lado, sus autoridades estaban intentando paliar las dificultades de gestión derivadas de estos plazos mediante transferencias de cuotas y, por

otra parte, estaban intentando mejorar constantemente el seguimiento de la utilización de las cuotas. Por lo que respecta, en último lugar, a las acciones penales o administrativas que procediera ejercitar, aparte de las dificultades derivadas de la refundición emprendida por las autoridades francesas de la normativa en materia de pesca, el largo período necesario para la determinación global de los hechos dificulta estas acciones por un problema de prueba.

II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

1. El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de agosto de 1989.

2. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia formuló una pregunta a la Comisión, que ésta respondió dentro del plazo señalado.

3. La *Comisión*, parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 169 del Tratado CEE, que, al no respetar las cuotas que le habían sido atribuidas para el año 1986 para las capturas de otras especies en aguas noruegas y de gallineta en aguas de las islas Feroe, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 170/83 y del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 2057/82, en relación con el artículo 1 de los Reglamentos nº 3730/85 y nº 3732/85.

— Condene en costas a la República Francesa.

4. El *Gobierno de la República Francesa*, parte demandada, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso interpuesto por la Comisión y condene a ésta en costas.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. a) La *Comisión* afirma que, a pesar de que las cuotas de captura atribuidas a Francia para 1986 se agotaron, por lo que respecta a la pesca de otras especies en aguas noruegas en septiembre de 1986, y por lo que respecta a la gallineta en aguas de las islas Feroe, la primera vez en mayo de 1986 y, tras un intercambio de cuotas efectuado en junio, la segunda vez en noviembre de 1986, las autoridades francesas no adoptaron las medidas necesarias para prohibir provisionalmente que sus buques pesqueros faenaran en las zonas consideradas.

En relación con la gallineta, la Comisión sigue señalando que las autoridades francesas, que habían informado a los servicios comunitarios del agotamiento de la cuota inicial en mayo de 1986, sin por ello prohibir la pesca de dicha especie, no adoptaron en octubre ninguna medida para prevenir un nuevo exceso sobre la cuota aumentada, como consecuencia del intercambio de cuotas notificado a la Comisión en junio de 1986.

Ahora bien, el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82 obliga a

los Estados miembros a prevenir todo exceso sobre la cuota, fijando por anticipado la fecha previsible de su agotamiento, momento a partir del cual ha de entrar en juego la prohibición provisional de pescar para sus barcos.

De los excesos sobre las cuotas observados, la Comisión deduce que el incumplimiento por parte de la República Francesa de la obligación contemplada en dicho artículo es manifiesto. Por otra parte, el Gobierno francés no niega este incumplimiento, sino que intenta únicamente justificarlo invocando la dificultad de obtener rápidamente la información sobre las capturas efectuadas, como consecuencia de la lejanía de los caladeros de que se trata, y su intención de paliar estas dificultades mediante intercambios de cuotas.

Según la Comisión, no puede acogerse esta alegación.

En efecto, los intercambios de cuotas no pueden paliar un posible mal funcionamiento del sistema de información de las autoridades nacionales acerca de la situación de las capturas.

Por otra parte, los Estados miembros disponen de medios suficientes para actuar con rapidez con el fin de prevenir todo exceso sobre la cuota.

De esta manera, el artículo 8 del citado Reglamento nº 2057/82 prevé que, cuando el transbordo o desembarque se efectúe más de quince días después de la captura, las informaciones sobre esta última se transmitirán a las autoridades competentes del Estado miembro del que el barco lleve bandera a más tardar quince días después de la captura. En la práctica, estas informaciones se transmiten por radio.

Por otra parte, de conformidad con los puntos 4.2.1 a 4.2.3 del Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 2807/83 de la Comisión, de 22 de septiembre de 1983, por el que se definen las modalidades particulares del registro de los datos relativos a las capturas de pescado por los Estados miembros (DO L 276, p. 1; EE 04/02, p. 138), en el caso de desembarque en un puerto del país miembro del que el barco lleve bandera, los capitanes de los barcos de pesca deberán entregar a las autoridades de dicho Estado el original del diario de a bordo, así como la declaración de desembarque, a más tardar cuarenta y ocho horas después de concluidas las operaciones de desembarque, contemplándose el mismo plazo en el supuesto de que se desembarque en un Estado miembro distinto del de pabellón o en un país tercero. Con el fin de garantizar la observancia de esta obligación, el apartado 2 del artículo 1 del citado Reglamento nº 2057/82 impone a todo Estado miembro la obligación de ejercitar una acción penal o administrativa contra los capitanes de los barcos de pesca, cuando los controles de las autoridades nacionales revelen que los interesados no han respetado la normativa vigente, especialmente por lo que respecta a la frecuencia mínima de comunicación de las cifras de capturas.

La Comisión añade que, en virtud del artículo 14 del citado Reglamento nº 2057/82, los Estados miembros siempre pueden adoptar medidas nacionales de control más rigurosas que las exigencias mínimas previstas en dicho Reglamento; siempre que las mismas sean conformes a la legislación comunitaria y a la política común en materia de pesca.

Por último, la Comisión recuerda que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que un Estado miembro no puede ampararse en las dificultades de la ejecución de una normativa comunitaria para justificar el incumplimiento de lo previsto en ella. Así pues, este Tribunal ha declarado reciente-

mente que corresponde a los Estados miembros, que han de ejecutar la normativa comunitaria en el marco de la organización común de mercados en el sector de los productos pesqueros, superar toda dificultad que pueda presentarse, mediante la adopción de las medidas apropiadas (sentencia de 2 de febrero de 1989, Países Bajos/Comisión, 262/87, apartado 15, Rec. p. 225) y que la responsabilidad de detener a tiempo toda actividad pesquera, con el fin de evitar un exceso sobre las cuotas, incumbe en primer lugar a los Estados miembros (sentencia citada, apartado 17).

b) En su escrito de réplica, la Comisión se opone a las alegaciones expuestas por el Gobierno de la República Francesa en su escrito de contestación a la demanda.

— En relación con el argumento basado en la lejanía de los caladeros a que se refieren los autos, la Comisión recuerda que el citado Reglamento nº 2057/82 prevé los medios comunitarios de información de que todos los Estados miembros disponen para garantizar la observancia de las cuotas, permitiendo igualmente garantizar la fiabilidad de las informaciones recogidas en el diario de a bordo de los barcos, informaciones transmitidas a las autoridades nacionales gracias a la ejecución de unos controles, reforzados, en su caso, con las acciones y actuaciones judiciales y administrativas que procedan.

Con carácter más general, la obligación que incumbe a los Estados miembros, de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, de determinar, en virtud de lo dispuesto en la normativa comunitaria vigente, las modalidades de utilización de las cuotas que les sean atribuidas, exige la adopción de todas aquellas medidas necesarias para garantizar la observancia de la cuota fijada, adaptando, llegado el caso, estas últimas al tipo de pesca de que se trate y, con el fin de tener en cuenta la lejanía de los caladeros, prescribiendo una frecuencia en la comunicación de las informaciones capaz de evitar el agotamiento de la cuota.

— En respuesta a las alegaciones expuestas por el Gobierno francés, según las cuales es preciso tener presente la incertidumbre ligada a la delimitación de las aguas de las islas Feroe y a la falta de una armonización comunitaria del coeficiente de conversión de las capturas en peso neto, la Comisión señala, en primer lugar, que el Gobierno demandado omitió estas alegaciones en la fase precontenciosa del procedimiento.

Sobre la pretendida falta de una delimitación precisa entre las aguas de las islas Feroe y las británicas, no se alcanza a ver cómo este factor puede incidir en la determinación, tanto del nivel final de capturas como del ritmo de utilización de las cuotas en un momento dado; tanto más cuanto que las autoridades francesas pudieron observar a tiempo el agotamiento de la cuota correspondiente a la gallineta en aguas de las islas Feroe, notificado a la Comisión mediante télex de 12 de mayo de 1986, y proceder inmediatamente a un intercambio de cuotas para esta especie, precisamente con las autoridades británicas.

Por lo que respecta al coeficiente de conversión aplicado al pescado vaciado desembarcado, destinado al cálculo de las toneladas en peso neto, con el fin de comparar éstas con las cuotas atribuidas, la Comisión alega que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 5 del antes citado Reglamento nº 170/83, corresponde a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para paliar la falta de una armonización comunitaria de este coeficiente, sin que las posibles diferencias entre Estados miembros puedan justificar la inobservancia de las cuotas que les hayan sido atribuidas. En cualquier caso, los problemas que puedan

surgir a este respecto no pueden explicar el exceso sobre las cuotas de que se trata en el presente procedimiento, que representa más del 60 % en relación con la cuota fijada para las otras especies en aguas noruegas y el 21 % de la cuota acumulada, tras el intercambio de cuotas, para la gallineta en aguas de las islas Feroe.

— La Comisión se opone igualmente a la alegación del Gobierno demandado basada en que, en relación con las dos existencias de que se trata, las cuotas comunitarias nunca fueron utilizadas plenamente entre 1986 y 1988. En efecto, esta línea argumental, que se basa en una interpretación *a posteriori* de los hechos imputados, conduce a privar de sentido a la obligación de prohibición provisional de toda actividad pesquera que incumbe a los Estados miembros, en virtud de lo previsto en el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82. Puesto que un Estado miembro no puede prever el nivel de explotación por los demás Estados miembros de las existencias de la misma especie, la conservación de los recursos pesqueros exige que la prohibición provisional de toda actividad pesquera sea decidida por el Estado miembro con base exclusivamente en una comparación entre la cuota que le haya sido atribuida y los datos objetivos de las capturas de que se informa a sus autoridades con regularidad. Por otra parte y como ha hecho Francia en relación con la pesca de la gallineta en aguas de las islas Feroe, los Estados miembros pueden aumentar sus propias cuotas mediante intercambios de cuotas con otros Estados afectados por una misma cuota comunitaria, sacando así provecho de su menor utilización.

— Tampoco convence a la Comisión la línea argumental del Gobierno de la República Francesa consistente en afirmar que el establecimiento de un sistema estadístico de recogida y tratamiento de los datos contenidos en los diarios de a bordo, obligatorios, en opinión de dicho Gobierno, a partir del 1 de abril de 1986, habría necesitado un período de adaptación a causa de su complejidad. Señala, a este respecto, la referida Institución que, por un lado, el citado Reglamento nº 2807/83 dotó de obligatoriedad al modelo comunitario de diario de a bordo a partir del 1 de abril de 1985 (y no 1986, como afirma erróneamente la parte demandada) y, por otro lado, la obligación de comunicar en breve plazo a las autoridades nacionales la información recogida en los diarios de a bordo, así como las demás medidas de control, y, en concreto, el registro de las capturas declaradas, transbordadas y desembarcadas, que se contemplan en el citado Reglamento nº 2057/82, entraron en vigor el 1 de enero de 1983. Por consiguiente, la Comisión observa que Francia debía haber adoptado, a partir de dicha fecha, las medidas necesarias para garantizar el respeto por sus buques de pesca de las cuotas atribuidas.

Prosigue afirmando la Comisión que la omisión de las autoridades francesas, en el caso de autos, es tanto más manifiesta en cuanto que, al advertir el 12 de mayo de 1986 a los servicios de la Comisión del agotamiento de la cuota inicial atribuida para la gallineta en aguas de las islas Feroe (además sin detener provisionalmente toda actividad pesquera, como ordena el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82), dichas autoridades demostraron poder prevenir semejantes excesos sobre las cuotas, independientemente del volumen muy limitado de éstas y del carácter estacional de la pesca afectada, factores que el Gobierno de la República Francesa ha invocado erróneamente en su defensa.

— En respuesta a lo afirmado por el Gobierno demandado en el sentido de que no procede —como hizo la Comisión en 1986 en relación con determinadas poblaciones (bacalao, carbonero, caballa, pescadilla) en

las zonas CIEM— basarse en el porcentaje que represente el exceso sobre las cuotas respecto a la cuota global para decidir, en función de la importancia de dicho porcentaje, acerca de la conveniencia de interponer o no un recurso por incumplimiento, sino efectuar una apreciación en valores absolutos, comparando los excesos sobre las cuotas imputados con los niveles de los excesos estimados insignificantes y, por consiguiente, no tenidos en cuenta por la Comisión, por un lado, y, por otro lado, con las capacidades de captura de los buques de pesca en aguas noruegas y de las islas Feroe; la Comisión alega que la comparación entre los distintos excesos sobre las cuotas en valor absoluto, es decir, en toneladas, carece de todo significado: en efecto, las cuotas atribuidas a Francia varían considerablemente en su cantidad, en función de las diferentes existencias y zonas de pesca. Por el contrario, y en relación con las existencias respecto de las cuales la Comisión ha estimado que el exceso sobre las cuotas no revelaba necesariamente una gestión defectuosa de la cuota ni justificaba, por consiguiente, la interposición de un recurso, una comparación en términos de porcentaje pone a la luz un exceso inferior a un 1 % sobre cada una de las cuotas atribuidas a Francia. Por el contrario, los excesos imputados en el caso de autos por la Comisión —21 % para la gallineta y 60 % para las otras especies— traducen, por su entidad, la omisión de las autoridades francesas en la adopción en tiempo oportuno de las medidas aptas para detener toda actividad pesquera correspondiente a estas dos poblaciones. Por otra parte, en sus respuestas al escrito de requerimiento y al Dictamen motivado, el Gobierno francés reconoció con claridad el incumplimiento imputado por la Comisión, sin negar su entidad, en comparación con otros excesos sobre cuotas que la Comisión había señalado en su escrito de requerimiento, pero respecto de los cuales decidió no actuar judicialmente.

Por lo que respecta a la capacidad de captura superior a 10 toneladas por día de los buques de pesca que faenan en aguas noruegas y de las islas Feroe, la Comisión estima que, lejos de relativizar los dos excesos sobre las cuotas alegados, había exigido de las autoridades francesas una actitud aún más vigilante. A la vista del volumen limitado de las dos cuotas de que se trata, las referidas autoridades francesas habrían debido, en efecto, efectuar un seguimiento, por todos los medios apropiados, de su ritmo de agotamiento, teniendo presente, en concreto, la capacidad de captura de los buques franceses que pescan en dichas aguas.

— Por último, la Comisión se opone a lo afirmado por los Agentes de la República Francesa en el sentido de que, para la apreciación de los excesos sobre las cuotas imputados y del plazo que ha de mediar entre la fecha en que esto se produzca y la del cese de toda actividad pesquera, es preciso tener en cuenta, no sólo los plazos de comunicación de los datos de captura por los capitanes de los buques de pesca a las autoridades nacionales, sino también del plazo de comunicación por estas autoridades de las declaraciones mensuales de captura a la Comisión.

Esta afirmación significa, en efecto, tanto como liberar al Estado miembro de las responsabilidades que le impone la normativa comunitaria en materia de gestión de cuotas de pesca. En primer lugar, para justificar los excesos sobre las cuotas de que se trata, el Gobierno francés no puede invocar los plazos de comunicación que incumben a los capitanes de los buques de pesca de los datos relativos a las capturas efectuadas, puesto que, cuando sea necesario, los Estados miembros pueden rebasar las exigencias de control mínimas fijadas por el citado Reglamento nº 2057/82 y prever una comunicación más frecuente de la información; por radio, por ejemplo. De la misma manera, el Gobierno demandado no puede ampararse en el plazo de quince días previsto en el apartado 2 del artículo 9 del citado Reglamento nº 2057/82, puesto que dicho plazo no libera en absoluto al Estado miembro de

la obligación de detener toda actividad pesquera antes del cumplimiento de esta formalidad. Cualquier otra solución conduciría, en efecto, a posponer la posibilidad de detener toda actividad pesquera, con base en el plazo de comunicación a la Comisión de los datos correspondientes a las capturas, a la mitad, como mínimo, del mes siguiente a aquél en el que las capturas efectuadas hayan podido rebasar la cuota atribuida, y ello, a partir de los primeros días del mes. Semejante interpretación atenta manifiestamente contra lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento, que impone a todo Estado miembro la obligación de prohibir provisionalmente toda actividad pesquera a partir de la fecha en que quepa presumir que las capturas han podido agotar la cuota, lo que presupone que esta decisión intervenga a tiempo; es decir, a partir del momento en que el agotamiento de dicha cuota sea previsible y, por consiguiente y en su caso, antes de que la cuota se haya agotado totalmente.

Por lo que respecta a las capturas de gallineta en aguas de las islas Feroe y como se desprende de las estadísticas mensuales comunicadas por las autoridades francesas, el exceso sobre la cuota era ya previsible con base en las cifras correspondientes a las capturas del mes de septiembre de 1986, puesto que el total acumulado de capturas a lo largo de los nueve primeros meses de dicho año ya había alcanzado las 506 toneladas, sobre una cuota que, tras el intercambio efectuado en junio, se elevaba a 510 toneladas, permaneciendo constante esta cifra en el mes de otubre a falta de capturas. Teniendo presente la gran capacidad de pesca de los buques que faenan en dichas aguas, el exceso sobre la cuota habría podido producirse con las primeras capturas del mes de octubre o, en cualquier caso, con las correspondientes a principios del mes de noviembre, y desde luego no, como afirma erróneamente el Gobierno francés, a finales de este mes, cuando la cuota ya se había rebasado claramente. El Gobierno francés no puede alegar que, a la vista de estos datos, sólo en enero de 1987 estaba en condiciones de decidir el cese de toda actividad pesquera. Esta afirmación es tanto más sorprendente en cuanto que sus autoridades pudieron observar, ya el 12 de mayo de 1986, el agotamiento de la cuota inicial de 440 toneladas, aun cuando, a finales del mes de abril, el total acumulado de capturas era solamente de 373 toneladas. Esto prueba claramente que las autoridades francesas podían ser informadas con rapidez del ritmo de agotamiento de la cuota y confirma el hecho de que, por lo que respecta a esta población, Francia habría podido decidir el cese de toda actividad pesquera durante el mes de octubre o, a más tardar, a principios de noviembre de 1986.

Por lo que respecta al exceso sobre la cuota correspondiente a otras especies en aguas noruegas, la Comisión observa que dicho exceso era ya una realidad en septiembre de 1986. Una vez más, nada justifica la falta de toda decisión de las autoridades francesas durante el mes de octubre. En relación con el cese definitivo de la actividad pesquera, la Comisión lo decidió a partir del 14 de noviembre, y ello, contrariamente a lo afirmado por el Gobierno demandado, exclusivamente con base en los datos comunicados por las autoridades francesas. Por consiguiente, dicho cese intervino cuando la cuota ya se había rebasado ampliamente, lo que pone de manifiesto la responsabilidad inicial que incumbe a las autoridades nacionales en la prohibición provisional de las capturas.

2. a) — El *Gobierno de la República Francesa* insiste, en primer lugar, en la lejanía de las aguas de que se trata en el presente procedimiento y en el hecho de que las informaciones relativas a las capturas efectuadas en las mismas lleguen con cierta tardanza. De ello se deriva, no sólo ciertas dificultades de gestión del sistema de cuotas, sino también cierto grado de incertidumbre en relación con la validez de las declaraciones de captura, cuya fiabilidad se ve afectada por el plazo de obtención de la información.

— Aparte de estas particularidades geográficas, es igualmente preciso tener en cuenta dos factores ya evocados en el asunto C-62/89, que dio lugar a la sentencia dictada el 20 de marzo de 1990 (Rec. p. I-925); a saber, la incertidumbre ligada a la delimitación de las aguas de las islas Feroe y a la falta de una armonización comunitaria del coeficiente de conversión que permita calcular el tonelaje de capturas en peso neto, a partir del pescado vaciado y desembarcado.

— Sigue afirmando el Gobierno demandado que, de cualquier manera, el exceso francés sobre las cuotas atribuidas en aguas de las islas Feroe y de Noruega, no ha dañado ni a la protección de los recursos pesqueros ni al respeto de los acuerdos concluidos por la Comunidad con las autoridades de las islas Feroe y noruegas, ni, por último, a las posibilidades de captura de los demás Estados miembros, puesto que, por lo que respecta tanto a la gallineta en aguas de las islas Feroe como a las capturas accesorias en aguas noruegas, la cuota global de que dispone la Comunidad en estas aguas no se agotó durante el año 1986, ni tampoco en los años 1987 y 1988.

— En respuesta a lo alegado por la Comisión en el sentido de que las autoridades francesas no adoptaron ninguna medida tendente a detener la actividad pesquera de las especies de que se trata, el Gobierno demandado observa que el establecimiento de un sistema estadístico relativo a los datos contenidos en los diarios de a bordo, obligatorio a partir del 1 de abril de 1986, supone el tratamiento de los datos correspondientes a 5.000 buques, que representan más de 200.000 hojas que es preciso inspeccionar para el seguimiento de 98 poblaciones pesqueras diferentes. Ahora bien, esta tarea exige la movilización de importantes medios, tanto materiales como personales, y, al igual que todo sistema complejo, presupone un período de adaptación. Por otra parte, la propia Comisión ha reconocido implícitamente una cierta eficacia al sistema francés, puesto que, de un total de 98 poblaciones, sólo dos fueron objeto de recurso. No hay que olvidar, por otra parte, que el carácter estacional de la pesca no permite a veces adoptar medidas eficaces de conservación, y tal ocurre, en concreto, cuando las cuotas atribuidas son de una entidad tan poco importante como las dos a que se refieren los autos.

— El Gobierno de la República Francesa añade que la Comisión, que decidió no interponer un recurso por incumplimiento contra este Estado miembro por la escasa entidad de los excesos sobre las cuotas que le habían sido atribuidas para el año 1986 para el bacalao, el carbonero, la caballa y la pescadilla en las zonas CIEM, estableció su criterio de valoración de la gestión de las cuotas a partir del porcentaje que, respecto de la cuota global, represente el exceso sobre la cuota. Ahora bien, el sistema de las cuotas debe valorarse en términos absolutos. Por consiguiente, la entidad de los excesos sobre las cuotas denunciados por la Comisión, en relación con la gallineta y las otras especies, ha de compararse, al mismo tiempo, tanto con el nivel alcanzado por los otros excesos sobre las cuotas alegados, que la Comisión no ha tenido en cuenta, como con la capacidad de captura, superior a 10 toneladas diarias, de los buques de pesca que frecuentan las aguas de las islas Feroe y noruegas.

— Por otra parte y por lo que respecta a las dos cuotas de que se trata, el plazo que media entre la fecha en que se produjo el supuesto exceso sobre la cuota y la del cese de la actividad pesquera al analizarse a la luz de las obligaciones contempladas en los Reglamentos comunitarios que imponen a los capitanes de los buques el deber de transmitir a las autoridades nacionales los datos recogidos en el diario de a bordo, cada quince días, por lo menos, y, en cualquier caso,

dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al desembarco.

Sigue afirmando el Gobierno demandado que, cuando, a finales del mes de noviembre, los buques habían pescado por encima de las cuotas atribuidas, tratándose de la gallineta, y, a finales del mes de septiembre, en lo que respecta a capturas accesorias, estas cantidades habrían debido figurar en las declaraciones mensuales de diciembre correspondientes a la gallineta y de octubre para las capturas accesorias. En efecto, y de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 9 del antes citado Reglamento nº 2057/82, las autoridades nacionales disponen de un plazo de quince días para elevar a la Comisión la declaración mensual de capturas. Ahora bien, teniendo presente el número de operaciones que deben efectuarse, este plazo, en la práctica, es muy reducido. Se impone, por lo tanto, considerar que, por un lado, las autoridades francesas sólo podían comprobar el posible exceso sobre la cuota al término de estos quince días, y, por otra parte, que las mismas autoridades no podían adoptar una medida de carácter reglamentario que impusiera por sí misma nuevos plazos. Por otra parte, y tras ser informada el 12 de mayo de 1986 por las autoridades francesas del agotamiento de la cuota correspondiente a la gallineta en aguas de las islas Feroe, la Comisión retrasó la decisión de detener toda actividad pesquera hasta el 27 de mayo. Por consiguiente, el hecho de que la Comisión detuviera la actividad pesquera correspondiente a las capturas accesorias en aguas noruegas el 14 de noviembre, deja suponer que dicha Institución disponía de unos datos estadísticos distintos de los que le habían sido comunicados por las autoridades francesas y que no comunicó a estas últimas. Por lo que respecta al cese definitivo de la pesca de gallineta en aguas de las islas Feroe, cuya cuota se agotó a finales del mes de noviembre de 1986, la decisión de las autoridades francesas de detener la actividad pesquera no pudo adoptarse, según el esquema arriba descrito, antes del mes de enero de 1987, careciendo, por tanto, ya de objeto.

b) Por lo que respecta, más en concreto, al supuesto exceso sobre la cuota correspondiente a la gallineta en aguas de las islas Feroe, el Gobierno de la República Francesa recuerda, en primer lugar, que sus autoridades advirtieron el 12 de mayo de 1986 a la Comisión de la evolución de las declaraciones de captura en relación con dicha existencia.

Por otra parte, señala el Gobierno demandado que el exceso sobre la cuota no ha podido probarse por las controversias surgidas a causa de la delimitación de las aguas jurisdiccionales británicas respecto de las de las islas Feroe. Según el Gobierno francés, este argumento es de un peso tanto mayor si se tiene en cuenta la insignificancia del exceso sobre la cuota alegado.

c) Por lo que respecta a los excesos sobre la cuota correspondientes a las capturas accesorias en aguas noruegas, el Gobierno demandado, sin dejar de afirmar que no pretende cuestionar en absoluto la jurisprudencia reiterada según la cual los Estados miembros no pueden ampararse en las dificultades surgidas en la aplicación de una normativa comunitaria para justificar un incumplimiento a lo previsto en ella, insiste en el hecho de que, en determinadas circunstancias, dichos Estados miembros pueden encontrarse en un estado de imprevisión que les impida actuar a tiempo.

Aparte del hecho de que esta zona está particularmente alejada de los puertos de atraque de los buques y que la obtención de informaciones acerca de las capturas ha de hacer frente a plazos irreducibles del orden de quince días, la cuota de 65 toneladas atribuida a Francia para 1986 era de muy escasa entidad, cuando la capacidad de captura de los buques de pesca que faenan en aguas noruegas es superior a 10 toneladas por día.

De lo dicho se desprende que dicha cuota podía agotarse aun antes de que hubiera llegado al Estado miembro la primera información relativa a las capturas.

Sin negar la obligación que le incumbe de adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca un exceso sobre las cuotas, el Gobierno de la República Francesa observa que, en estas condiciones y por un lado, detener la actividad pesquera aun antes de que haya comenzado no constituye una solución, a no ser que se quiera renunciar a todo consumo de cuota, y, por otro lado, que cualquier otra medida convierte la observancia de la cuota en algo completamente aleatorio, tanto más cuanto que las capturas accesorias, por su propia naturaleza, son poco previsibles.

IV. Respuesta de la Comisión a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia requirió a la Comisión a que respondiera por escrito a la pregunta siguiente:

«Aparte del retraso en el cese de la actividad pesquera, la Comisión imputa a la República Francesa haber incumplido las obligaciones que, en materia de utilización de cuotas, le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 170/83. Se ruega a la Comisión que indique los elementos concretos con base en los cuales cabe afirmar que la República Francesa no se ha atenido a las obligaciones que le impone la referida disposición.»

La Comisión respondió que la obligación impuesta a los Estados miembros por el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, de definir, en conformidad con la normativa comunitaria aplicable, las modalidades de utilización de las cuotas atribuidas, revestía un alcance general, en la medida en que abarcaba todas las modalidades necesarias para garantizar que las cuotas se utilizarían de conformidad con las normas comunitarias que fuesen de aplicación.

De esta manera y en primer lugar, los Estados miembros deben repartir de manera equitativa y no discriminatoria el acceso a sus cuotas entre los buques que lleven su bandera, de modo que quede garantizada una explotación óptima de los recursos de pesca atribuidos. A los Estados les incumbe igualmente definir las modalidades de gestión con arreglo a las cuales pueda garantizarse y controlarse que los buques autorizados a pescar dentro de las diferentes cuotas respetan, de hecho, estos límites cuantitativos, así como las condiciones específicas que el Consejo haya fijado eventualmente de cara a la utilización de estas cuotas. Por último, el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83 contempla la obligación, para los Estados miembros, de controlar la observancia de las medidas de gestión de las cuotas y garantizar dicha observancia mediante un sistema adecuado de sanciones.

Prosigue la Comisión afirmando que esta obligación general de controlar la observancia de las cuotas ya había sido precisada, en varios aspectos, por el Reglamento nº 2057/82, antes citado, que, no obstante, en nada afecta al derecho y, en su caso, al deber de todo Estado miembro de determinar autónomamente toda medida de control más estricta que sea necesaria para tener debidamente en cuenta las características particulares de las actividades de los buques que faenen bajo su pabellón, como explícitamente prevé, por otra parte, el artículo 14 del Reglamento citado.

Entre las exigencias mínimas a que deben responder las medidas de control de los Estados miembros, por lo que respecta a los

buques que enarbolen su pabellón, figuran, en concreto, la obligación de llevar un diario de a bordo (artículo 3 del Reglamento nº 2057/82, antes citado), la contabilización de toda las capturas en las cuotas del Estado miembro del pabellón (apartado 1 del artículo 10 del mismo texto), la paralización provisional de la actividad pesquera cuando se presuma que las capturas han agotado la cuota atribuida (apartado 2 del artículo 10). Por otra parte, el citado Reglamento nº 2807/83 contempla determinadas obligaciones en materia, en concreto, de comunicación por los capitanes del número de capturas desembarcadas a las autoridades del Estado miembro cuyo pabellón lleve el buque. Es evidente, no obstante, que estas exigencias mínimas, definidas por el legislador comunitario, no siempre son suficientes para que el Estado miembro del pabellón respete sus cuotas. De esa manera y cuando se trate de caladeros situados en aguas alejadas, el Estado miembro del pabellón podría verse obligado a obligar a sus capitanes a declarar sus capturas diariamente y por radio, pudiendo hacerse la misma medida necesaria cuando dichos barcos desembarquen directamente sus capturas en Estados miembros distintos al del pabellón.

La Comisión deduce de todo lo expuesto que todo exceso sobre una determinada cuota, cuya responsabilidad incumba al Estado miembro del pabellón, constituye, en primer lugar, una infracción al apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, en relación con la disposición que atribuya la referida cuota a dicho Estado miembro. Cuando el exceso sobre la cuota sea el resultado de que el Estado miembro de que se trate no haya detenido toda actividad pesquera a tiempo, se estaría infringiendo igualmente el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82. Por el contrario, cuando el retraso en el cese de la actividad pesquera demuestra el hecho de que el Estado miembro del pabellón no ha adoptado las medidas necesariamente complementarias de las previstas en el citado Reglamento nº 2057/82, con el fin de obtener a tiempo la información necesaria acerca de las capturas de dichos buques, el único precepto infringido sería el apartado 2 del artículo 5 del igualmente citado Reglamento nº 170/83.

De esta manera, la obligación general de gestión de cuotas, que incumbe a los Estados miembros en virtud del apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, se concreta en una obligación de gestión comunitarizada, impuesta por el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, a saber, el cese preventivo de la actividad pesquera correspondiente a una población en vía de agotamiento. Por consiguiente, es preciso considerar que un incumplimiento de dicha obligación específica de gestión constituye igualmente, *ipso facto*, un incumplimiento de la obligación general impuesta a los Estados miembros por el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83.

Ahora bien, en el caso de autos, al no detener a tiempo la actividad pesquera de las poblaciones de que se trata, la República Francesa dejó de aplicar la modalidad específica de gestión de cuotas, exigida por el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, con el fin de controlar la observancia de la misma y, por consiguiente, incumplió también la obligación general de gestión que le había sido impuesta por el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83. Por consiguiente y aunque el objeto del presente procedimiento por incumplimiento sea la infracción de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, la Comisión se vio conducida a remitirse igualmente a la obligación de contenido más amplio enunciada en el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, que incluye la obligación de detener la actividad pesquera, como modalidad de gestión particular exigida por una disposición comunitaria.

Por último, la Comisión se ha visto igualmente incitada a seguir invocando el apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83, como consecuencia de la respuesta dada por la República Francesa al Dictamen motivado. En efecto, las autoridades francesas justificaron los dos excesos sobre las cuotas asignadas, imputados por la Comisión, por las dificultades de gestión a las que, en su opinión, debieron hacer frente.

Ahora bien, la infracción del apartado 2 del artículo 5 del citado Reglamento nº 170/83 se deriva no sólo de la estrecha correlación existente entre dicha disposición y la obligación de la misma naturaleza, aunque más específica, impuesta por el apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, sino también por omisiones concretas en la gestión de las cuotas. Estas últimas, explícitamente admitidas por el Estado miembro demandado, son probablemente la causa de que no se adoptara decisión alguna por las autoridades francesas de cese de la actividad pesquera, en relación con las cuotas de que se trata.

La Comisión concluye de lo expuesto que la infracción del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 170/83 no se agota con la constatación de la infracción del apartado 2 del artículo 10 del citado Reglamento nº 2057/82, sino que, en efecto, aquélla podría llegar a constituir un motivo de incumplimiento distinto cuando, por razón de las omisiones en la gestión de las cuotas, que van más allá de la mera obligación de detener toda actividad pesquera, quede probado que el Estado miembro de que se trate no ha previsto las modalidades de utilización de las cuotas que puedan capacitarle para evitar el exceso sobre las cuotas.

F. A. Schockweiler
Juez Ponente