INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-64/88 *

I. Marco normativo y desarrollo del procedimiento administrativo previo

Mediante el Reglamento (CEE) nº 2057/82, de 29 de junio de 1982, el Consejo estableció ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras ejercidas por los barcos de los Estados miembros (en lo sucesivo, «primer Reglamento sobre el control»). El Reglamento nº 2057/82 ha sido derogado y sustituido por el Reglamento (CEE) nº 2241/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987 (en lo sucesivo, «segundo Reglamento sobre el control»).

Según el apartado 1 del artículo 1 de ambos Reglamentos sobre el control, cada Estado miembro debe inspeccionar, en su territorio y en las aguas marítimas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción, los barcos pesqueros con bandera de un Estado miembro o matriculados en un Estado miembro con el fin de garantizar la observancia de cualquier normativa vigente relacionada con las medidas de conservación y de control.

De conformidad con el apartado 2 del artículo 1 de dichos Reglamentos, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate están obligadas, cuando se compruebe que se ha producido una infracción de la normativa relacionada con las medidas de conservación, a incoar una acción penal o administrativa contra el capitán del barco que ha sido objeto de una inspección.

Las medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros contempladas por los Reglamentos sobre el control han sido definidas, en primer lugar, en el Reglamento (CEE) nº 171/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983 (en lo sucesivo, «primer Reglamento sobre las medidas de conservación»), y, después, en el Reglamento (CEE) nº 3094/86 del Consejo, de 7 de octubre de 1986 (en lo sucesivo, «segundo Reglamento sobre las medidas de conservación»), que sustituyó al primer Reglamento a partir del 1 de enero de 1987. Entre estas medidas técnicas figuran determinadas medidas en materia de mallado de las redes, de fijación de dispositivos en las redes, de capturas accesorias y de tamaño mínimo del pescado que puede ser capturado.

El 21 de diciembre de 1984, la Comisión dirigió al Gobierno francés un escrito de requerimiento en el que mantenía que la República Francesa no cumplía las obligaciones de inspección y de incoar procedimientos que le incumben en virtud del artículo 1 del primer Reglamento sobre el control. Refiriéndose a las misiones realizadas por sus inspectores en 1984, la Comisión consideró, en primer lugar, por lo que respecta a los controles en el mar efectuados por las autoridades francesas, que éstos eran poco numerosos y que, cuando se realizaban, revelaban el uso de redes cuyo mallado era inferior al mínimo prescrito, o cuyo dispositivo infringía el primer Reglamento sobre las medidas de conservación. Por otra parte, cuando se comprobaban tales infracciones, las autoridades francesas no adoptaban

* Lengua de procedimiento: francés.

medidas penales o administrativas contra los capitanes. La Comisión señaló, en segundo lugar, en lo que respecta a las inspecciones efectuadas en los puertos, que no había ningún control de las capturas accesorias y que, especialmente en los puertos del golfo de Vizcaya, no se aplicaban en absoluto las normas relativas al tamaño mínimo del pescado que puede ser capturado.

El 22 de enero de 1985, el Gobierno francés, sin negar la existencia de determinadas infracciones, respondió que no era posible sacar una conclusión general de los controles de duración limitada efectuados por los inspectores de la Comisión. Por otra parte, añadía, la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta las especiales características de la pesca artesanal en el golfo de Vizcaya. En efecto, en contra de lo que sucede en el mar del Norte, en el golfo de Vizcaya se pescan muchas especies, lo que implica el uso de técnicas muy diferentes unas de otras dentro de un mismo lugar, un mismo período y, a veces, un mismo barco. Por tanto, la aplicación de la normativa no es siempre fácil y requiere una larga experiencia y un conocimiento del medio. Ello justifica el esfuerzo de información a los pescadores realizado por el Gobierno francés en materia de normativa comunitaria, especialmente en lo que respecta a las capturas accesorias y a la fijación de dispositivos en las redes.

En otro escrito, de 28 de mayo de 1985, el Gobierno francés reconoció, por una parte, que unos pescadores desembarcaron en los puertos franceses merluzas de un tamaño inferior al prescrito por la normativa comunitaria y, por otra parte, que algunos pescadores costeros utilizaban redes de mallado insuficiente. No obstante, el Gobierno francés recalcó que había decidido organizar una campaña de información y de control, del 15 de mayo al 1 de julio de 1985. Durante dicha campaña, se controlarían las redes de arrastre, pero las autoridades nacionales no levantarían actas a los infractores. Después del 1 de julio de 1985, dichas autoridades tenían instrucciones de incoar procedimientos contra los pescadores que utilizasen redes de arrastre cuyo mallado fuese notablemente inferior al prescrito. Por último, esas mismas autoridades debían incautarse de las merluzas desembarcadas cuando éstas fueran de un tamaño manifiestamente inferior al fijado por las normas comunitarias.

El 18 de noviembre de 1986, la Comisión dirigió al Gobierno francés un dictamen motivado en el que confirmó las consideraciones formuladas en el escrito de requerimiento. Las misiones de inspección efectuadas en 1985 demostraban, por otra parte, que persistían las infracciones, comprobadas en 1984, de las normas de conservación prescritas por los Reglamentos comunitarios. La Comisión expuso, además, que las características de la pesca artesanal en el golfo de Vizcaya no podían justificar la aplicación incorrecta de la normativa comunitaria y que el esfuerzo de información a los pescadores anunciado por el Gobierno francés no hacía sino confirmar las omisiones de las autoridades nacionales. Por último, el escrito de 28 de mayo de 1985 prueba la existencia de tolerancias nacionales respecto a lo prescrito en las normas comunitarias en materia de tamaño mínimo de las merluzas, así como en materia de mallado de las redes de arrastre.

En su respuesta de 21 de enero de 1987, el Gobierno francés no negó la existencia de algunas insuficiencias en la aplicación de la normativa comunitaria. Sin embargo, alegó, por lo que respecta al año 1984, que un plazo de un año para la ejecución del pri-

mer Reglamento sobre las medidas de conservación no podía considerarse como anormal, habida cuenta de las exigencias de ese Reglamento. Por otra parte, explicó que la persistencia de algunas infracciones en 1985 se debía al carácter difícilmente aplicable, en especial para la pesca en el golfo de Vizcaya, de algunas disposiciones de dicho Reglamento, y a la necesidad de evitar cualquier desorden. El Gobierno francés, además, mencionó la acción sistemática de control que había emprendido en 1986 con el fin de velar por la observancia de las normas comunitarias en materia de conservación. Un cuadro relativo a los controles efectuados en la zona de Boulogne-sur-Mer, en lo referente al tamaño mínimo del pescado y al mallado de las redes, muestra, según el Gobierno francés, los resultados de dicha acción.

Mediante escritos de 24 de marzo y de 14 de mayo de 1987, La Comisión pidió al Gobierno francés que le informara del curso dado a las actas levantadas por las autoridades nacionales a raíz de los controles efectuados por los inspectores de la Comisión.

Mediante escritos de 21 de mayo y 29 de julio de 1987, el Gobierno francés transmitió las informaciones solicitadas. Según él, las autoridades nacionales dieron curso a todas las infracciones que habían comprobado, bien dirigiendo una advertencia a los pescadores infractores, o bien transmitiendo al procureur de la République las actas levantadas a dichos pescadores.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de febrero de 1988.

La fase escrita siguió su curso reglamentario. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare, con arreglo al párrafo segundo del artículo 169 del Tratado CEE, que la República Francesa ha incumplido las obligaciones impuestas por el artículo 1 de los Reglamentos nº 2057/82 y nº 2241/87 del Consejo, al no establecer un control que garantice el respeto de las medidas técnicas de conservación previstas por los Reglamentos nº 171/83 y nº 3094/86 del Consejo.

— Condene en costas a la República Francesa.

La *República Francesa* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

La *Comisión* recuerda que el artículo 1 del primer Reglamento sobre el control y el artículo 1 del segundo Reglamento sobre el control imponen a los Estados miembros

dos obligaciones. La primera, de carácter preventivo, consiste en efectuar, tanto en el mar como en tierra, la inspección de los barcos pesqueros con bandera de un Estado miembro. La segunda, de carácter represivo, consiste en incoar, en caso de infracción, procedimientos penales o administrativos contra el capitán del barco de que se trate. Según la Comisión, las autoridades nacionales cumplen su misión sólo en la medida en que las infracciones que pueden ser comprobadas a raíz de una inspección son señaladas y sometidas a procedimientos adecuados. Ahora bien, de los informes de los inspectores de la Comisión resulta, según ésta, que todas las infracciones cometidas en materia de mallado de las redes, la fijación de dispositivos en las redes, de capturas accesorias y de tamaño del pescado no han sido objeto de una comprobación por parte de las autoridades nacionales de control, lo que implica una insuficiencia de inspección. Eso ha dado lugar, a su vez, a que no haya habido procedimientos penales o administrativos contra los capitanes.

La Comisión destaca la gravedad de la infracción imputada a la República Francesa. La persistente omisión de las autoridades francesas, en materia de control, dio a los pescadores la impresión de que algunas normas técnicas de conservación no eran aplicables, lo que les animó a seguir cometiendo infracciones.

En la demanda, la Comisión ofreció aportar la prueba de sus afirmaciones por todos los medios admisibles en Derecho. En el escrito de réplica, añadió que tenía a disposición del Tribunal de Justicia los informes relativos a las misiones realizadas por sus agentes desde 1984. Señaló que dichos documentos debían seguir teniendo carácter confidencial para garantizar la eficacia de la acción futura de sus inspectores y para proteger los derechos de los terceros identificables mencionados en ellos.

Según la Comisión, las comprobaciones de sus inspectores son confirmadas por las respuestas dadas por el Gobierno francés durante el procedimiento administrativo previo. En primer lugar, el escrito de 28 de mayo de 1985 demuestra que dicho Gobierno dio instrucciones a sus Servicios de no levantar actas en caso de infracciones de las normas relativas al mallado, cometidas entre el 15 de mayo y el 1 de julio de 1985, y que se limitó, durante ese período, a requerir a los infractores que se atuvieran a las normas vigentes. Por otra parte, no incoó acciones contra los pescadores, a partir del 1 de julio de 1985, más que cuando éstos utilizaban redes de arrastre cuyo mallado era notablemente inferior al prescrito o cuando desembarcaban merluzas de un tamaño manifiestamente inferior a lo dispuesto en la normativa comunitaria. En segundo lugar, hasta 1986 el Gobierno francés no emprendió una acción sistemática de información a los pescadores y de formación de los servicios de control con el fin de velar por la observancia de las medidas técnicas de conservación que, no obstante, estaban en vigor desde 1983.

La Comisión considera, además, que los argumentos aducidos por el Gobierno francés para demostrar la suficiencia de los controles no son concluyentes. En primer lugar, el cuadro relativo a las infracciones cometidas en 1986 en la zona de Boulogne-sur-Mer trata sólo de dos tipos de infracciones, a saber, las relativas al tamaño mínimo del pescado y al mallado de las redes, y se refiere únicamente a las infracciones respecto de las

cuales se ha levantado un acta, cuando el procedimiento por incumplimiento se refiere a la existencia de infracciones no comprobadas por las autoridades nacionales. En segundo lugar, las cifras relativas a los barcos franceses controlados en 1986 dan cuenta de las inspecciones efectuadas por todos los Estados miembros afectados en las aguas correspondientes a su soberanía y no de las realizadas únicamente por las autoridades francesas. Además, esos datos no se refieren a la zona en la que se ejerce la pesca artesanal y tratan de infracciones relativas al diario de a bordo y de declaraciones de desembarque que no se mencionan en la demanda. Por último, el escrito de 30 de junio de 1987 dirigido a los préfets de las regiones marítimas no demuestra que el Gobierno francés haya cumplido sus obligaciones de control, ya que dicho escrito se limita a recordar la existencia de las normas comunitarias en materia de mallado y a justificar su aplicación.

La Comisión mantiene, por último, que los motivos de justificación aducidos por el Gobierno francés no pueden tenerse en cuenta. A este respecto, señala que el Gobierno francés eligió deliberadamente aplazar la aplicación de determinadas normas, evaluando unilateralmente su valor científico, fijadas por el primer Reglamento sobre las medidas de conservación. Admitir tal justificación equivaldría a supeditar la aplicabilidad de un Reglamento comunitario, directamente aplicable en cualquier Estado miembro y obligatorio en todos sus elementos, a la idea que cada Estado miembro se hiciera sobre la conveniencia de su ejecución. La Comisión recuerda que las insuficiencias de control siguieron existiendo, a su juicio, tras la adopción del segundo Reglamento sobre las medidas de conservación. En cuanto a la posibilidad de trastornos sociales, ésta no puede permitir a un Estado miembro eximirse unilateralmente de sus obligaciones.

El *Gobierno francés* está de acuerdo con la Comisión en que los dos Reglamentos sobre el control imponen a los Estados miembros la obligación de inspeccionar los barcos de pesca y de incoar procedimientos cuando se compruebe la existencia de una conducta constitutiva de infracción.

Alega que ha cumplido correctamente sus obligaciones de control y que la Comisión no ha demostrado la realidad del supuesto incumplimiento.

En cuanto a la realidad del incumplimiento, el Gobierno francés estima que, a no ser que se considere que la existencia de conductas constitutivas de infracción es la prueba de la falta de controles, la Comisión no ha probado el incumplimiento. Ahora bien, en la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), el Tribunal de Justicia estimó que correspondía a la Comisión, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado, aportar a este Tribunal los elementos que necesita para comprobar la existencia del incumplimiento, y que no podía basarse en cualquier presunción. Por otra parte, al no formular unas imputaciones concretas, la Comisión hace que sea imposible para el Estado miembro contra el que se alega el incumplimiento definir su postura sobre los hechos de que se trate, antes de que se inicie un procedimiento ante el Tribunal de Justicia y durante dicho procedimiento. Especialmente, el Gobierno francés, mantiene que la Comisión habría debido comunicarle una versión no confidencial de los informes de sus inspectores.

El Gobierno francés alega, además, que cumplió sus obligaciones de control. En primer lugar, la acción de información y de control anunciada en su escrito de 28 de

mayo de 1985 fue efectuada y proseguida, como muestra el escrito de 30 de junio de 1987 del secrétaire d'Etat à la Mer a los préfets de las regiones marítimas. Dicha acción no fue infructuosa, ya que de los 4.101 controles en el mar relativos a los barcos franceses, 3.646 fueron efectuados por las autoridades francesas en sus aguas. Los barcos franceses, añade, figuran entre los más controlados de la Comunidad. Esos controles revelaron un número limitado de infracciones de las normas de conservación, lo que demuestra que la normativa se aplica bien. Por otra parte, en lo que respecta a los controles en tierra, el número de infracciones comprobadas por las autoridades francesas es superior al número de infracciones señaladas en otros Estados miembros, lo que significa que los controles se efectúan bien. Por último, el Gobierno francés cumplió sus obligaciones de represión. Así pues, se incoaron efectivamente procedimientos contra todas las infracciones comprobadas a raíz de las misiones ejecutadas por los inspectores de la Comisión.

Por otra parte, los escritos del Gobierno francés no prueban el supuesto incumplimiento. En primer lugar, el escrito de 22 de enero de 1985 mencionaba los grandes esfuerzos realizados por las autoridades francesas para hacer que los pescadores respeten los Reglamentos comunitarios, especialmente los relativos a las capturas accesorias y a la fijación de dispositivos en las redes. En segundo lugar, el escrito de 28 de mayo de 1985 indica las medidas que el directeur des pêches maritimes pensaba aplicar para reducir el número de infracciones de las normas referentes al mallado de las redes y al tamaño mínimo del pescado.

Por último, el Gobierno francés mantiene que nunca pretendió eximirse del cumplimiento de sus obligaciones comunitarias no aplicando, por razones de conveniencia, algunas normas contenidas en el primer Reglamento sobre las medidas de conservación. La insuficiencia de los resultados obtenidos en cuanto a la correcta aplicación de las disposiciones relativas al mallado y al tamaño mínimo del pescado revela simplemente que dichas disposiciones son difícilmente aplicables.

IV. Pregunta planteada a la Comisión y definición de postura del Gobierno francés

El Tribunal de Justicia instó a la Comisión a presentar un documento no confidencial que indique, según las medidas técnicas de conservación de que se trata, las pruebas que demuestran que el Gobierno francés no cumplió plenamente sus obligaciones de control durante el período considerado.

En respuesta, la Comisión envió el resumen de los informes redactados por sus inspectores tras las misiones que efectuaron en Francia de 1984 a 1987, un cuadro de las infracciones de las disposiciones comunitarias referentes a las medidas técnicas de conservación, tal como fueron comprobadas a raíz de dichas misiones, y una lista de todos los puertos visitados.

La Comisión recalca que se ha limitado a comunicar al Tribunal de Justicia unos resúmenes elaborados para uso interno por sus Servicios a partir de los informes de misión porque dichos resúmenes dan cuenta fielmente de las comprobaciones efectuadas por sus inspectores durante cuatro años. No obstante, se vio obligada, «con el fin de hacer que fuesen no confidenciales los documentos presentados», a suprimir todos los

pasajes que permitiese la identificación directa o indirecta de las personas implicadas.

El Gobierno francés ha hecho las siguientes observaciones sobre la respuesta de la Comisión. Señala que no le corresponde impugnar las razones por las que la Comisión no ha querido precisar los puertos inspeccionados en cada una de las misiones y las fechas de dichas misiones. Según él, esta circunstancia hace especialmente arduo cualquier intento de impugnar o de explicar los hechos imputados. En un contexto diferente, ya que se trata del respeto del derecho de defensa de las empresas en materia de competencia, el Tribunal de Justicia ha considerado que, si la Comisión estima que no puede comunicar un documento en su totalidad a la empresa de que se trate por motivos relacionados con el carácter confidencial y con la protección del secreto comercial, debe renunciar a utilizar ese documento como medio de prueba (sentencia de 25 de octubre de 1983, AEG/Comisión, 107/82, Rec. p. 3151).

Habida cuenta de los datos suministrados por la Comisión, el Gobierno francés sigue manteniendo que cumplió sus obligaciones en lo que respecta al control de la aplicación de las medidas técnicas comunitarias para la conservación de los recursos pesqueros.

R. Joliet
Juez Ponente