CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 21 de marzo de 2002 [1]

I. Introducción

1. Del mismo modo que en el asunto C-454/99 —relativo a las campañas de pesca de 1985 a 1988 y de 1990 [2] —, el presente recurso por incumplimiento se dirige contra el comportamiento de las autoridades británicas en la gestión de las cuotas de pesca para las campañas de 1991 a 1996. La Comisión alega esencialmente que las autoridades británicas no prohibieron a su debido tiempo y eficazmente la actividad pesquera a la vista del inminente agotamiento de determinadas cuotas, como consecuencia de lo cual en dichas campañas se rebasaron las cuotas establecidas por la Comisión.

2. El Gobierno británico alega, en esencia, que la Comisión no ha cumplido la obligación de probar los incumplimientos alegados, aunque no niega los casos de exceso de pesca correspondientes a las campañas mencionadas que le imputa la Comisión. En consecuencia, el presente asunto plantea también, fundamentalmente, al igual que el asunto C-454/99, la cuestión de la carga de la prueba.

3. El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado respecto a esta cuestión en su sentencia de 1 de febrero de 2001, C-333/99. [3] Por ello, debe examinarse en primer lugar, tomando en consideración las particularidades del presente asunto, si la Comisión ha cumplido las exigencias establecidas en dicha sentencia respecto a su obligación de aportar pruebas.

II. Marco jurídico

4. El régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros tiene su origen en varios reglamentos. Tiene como objetivo garantizar la protección de los fondos pesqueros, la conservación de

1 — Lengua original: alemán.

2 — Véanse al respecto mis conclusiones de 5 de marzo de 2002.

3 — Comisión/Francia (Rec. p. I-1025). Véanse asimismo las conclusiones que presenté el 11 de octubre de 2001 en los asuntos acumulados C-418/00 y C-419/00 (Comisión/Francia, aún pendientes) y el 5 de marzo de 2002 en el asunto C-454/99 (citadas en la nota 2 *supra*).

los recursos biológicos del mar y su explotación equilibrada sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas. [4]

5. Tanto el Reglamento nº 170/83 como el Reglamento nº 3760/92 prevén la adopción de las medidas de conservación necesarias para la consecución de los objetivos antes citados. Estas medidas pueden comprender, en concreto, una limitación de las capturas. [5]

6. El artículo 3 del Reglamento nº 170/83 establece que cuando se compruebe la necesidad de limitar el volumen de las capturas de una especie, el total admisible de las capturas por existencias o grupo de existencias, la parte disponible para la Comunidad y, en su caso, el volumen de las capturas atribuido a terceros países y las condiciones específicas para las actividades de pesca serán establecidas cada año. El Reglamento nº 3760/92 contiene disposiciones análogas.

7. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 establece, entre otras cuestiones:

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

8. El artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 formula esta obligación en los siguientes términos:

«Los Estados miembros informarán anualmente a la Comisión de los criterios que hayan adoptado para la distribución y las normas detalladas de utilización de las disponibilidades pesqueras que se les hayan asignado, de conformidad con la legislación comunitaria y la política común de pesca.»

9. El título I del Reglamento nº 2241/87 del Consejo [6] se denomina «Inspección y control de los barcos de pesca y de sus actividades». En su artículo 1, apartado 1, se concreta la obligación derivada del

4 — Véase el artículo 1 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). Véase, asimismo, el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura (DO L 389, p. 1), que sustituyó el primer Reglamento citado con efectos a partir del 1 de enero de 1993.

5 — Artículo 2, apartados 2, 3 y 11 del Reglamento nº 170/83; artículo 4, apartado 2, y artículo 8 del Reglamento nº 3760/92.

6 — Reglamento (CEE) nº 2241/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras (DO L 207, p. 1).

artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 de la siguiente forma:

«[...] cada Estado miembro controlará en su territorio y en las aguas marítimas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción, la práctica de la pesca y de las actividades conexas. Inspeccionará los barcos de pesca y todas la actividades cuya inspección debería permitir comprobar la aplicación del presente Reglamento, en particular las actividades de descarga, venta y almacenamiento de pescado y el registro de descargas y ventas.»

10. El artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87 prevé, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«La inspección y el control previstos en el artículo 1 serán efectuados por cada Estado miembro y, por cuenta de éste, por un servicio de inspección nombrado por dicho Estado miembro.

En el ejercicio del cometido que se les ha confiado, los Estados miembros garantizarán el respeto de las disposiciones y medidas previstas en el artículo 1. Por otra parte, llevarán a cabo su acción de manera que se eviten las injerencias injustificadas en las actividades normales de pesca. [...]»

11. El Reglamento nº 2241/87 fue sustituido, con efectos a partir del 1 de enero de 1994, por el Reglamento nº 2847/93.[7] Su título I se denomina «Inspección y control de los buques pesqueros y de sus actividades». El artículo 2, apartado 1, recoge, en esencia, lo dispuesto en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87. El artículo 2, apartado 4, prevé, además, lo siguiente:

«Con objeto de asegurar que la inspección sea lo más eficaz y económica posible, los Estados miembros coordinarán sus actividades de control. A tal fin, podrán establecer programas comunes de inspección que les faculten para controlar los buques pesqueros comunitarios que se encuentren en las aguas contempladas en los apartados 1 y 3. Adoptarán medidas que permitan a sus autoridades competentes y a la Comisión mantenerse informadas de forma regular y recíproca de la experiencia adquirida al respecto.»

12. La interrupción de la pesca está sujeta a lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento nº 2241/87 o en el artículo 21 del Reglamento nº 2847/93. Los dos primeros apartados del artículo 11 del Reglamento nº 2241/87, que se halla bajo el título III «Control de la utilización de las artes de pesca», establecen lo siguiente:

«1. Todas las capturas de una población o de un grupo de poblaciones sujetas a cuota

7 — Reglamento (CEE) nº 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común (DO L 261, p. 1).

y efectuadas por los barcos de pesca que enarbolen pabellón de un Estado miembro o registrados 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 desembarco.

2. Cada Estado miembro fijará la fecha en la que se considerará que las capturas de una población o grupo de poblaciones sujetas a cuota y efectuadas por barcos de pesca que enarbolen su propio pabellón registrados en su territorio han agotado la cuota que le es aplicable para dicha población o grupo de poblaciones. A partir de dicha fecha, prohibirá provisionalmente la pesca de peces de esta población o de este grupo de poblaciones por dichos barcos, así como el mantenimiento a bordo, el transbordo y el desembarco cuando las capturas se hayan realizado después de esa fecha, y fijará una fecha hasta la cual se permitan los transbordos y desembarco 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.»

13. Los dos primeros apartados del artículo 21 del Reglamento nº 2847/93, recogido en su título IV «Regulación y prohibición de las actividades pesqueras» coinciden en gran medida con lo dispuesto en el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87.

14. Por último, las obligaciones de las autoridades competentes en los Estados miembros para imponer sanciones penales o administrativas se desprenden del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 o bien de la disposición posterior análoga contenida en el artículo 31 del Reglamento nº 2847/93.

15. El artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 establece lo siguiente:

«Si las autoridades competentes de un Estado miembro comprueban, como resultado de un control o de una inspección llevados a cabo en virtud del apartado 1, el incumplimiento de la normativa en vigor relativa a las medidas de conservación y de control, ejercitarán una acción penal o administrativa contra el capitán de dicho barco o contra cualquier otra persona responsable.»

16. Por su parte, el artículo 31, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2847/93 prevé lo siguiente:

«1. Los Estados miembros garantizarán que se tomen las medidas adecuadas, incluida la apertura de procedimientos administrativos o penales con arreglo a su Derecho nacional, contra las personas físicas o jurídicas responsables cuando se haya comprobado un incumplimiento de las normas de la política pesquera común, en particular como consecuencia de un control o una inspección efectuados en virtud del presente Reglamento.

2. Los procedimientos iniciados con arreglo al apartado 1 permitirán, de acuerdo con las disposiciones correspondientes del Derecho nacional, desposeer realmente a los responsables de los beneficios económicos procedentes de la infracción, o serán adecuados para producir unos resultados proporcionales a la gravedad de la infracción, con un efecto disuasorio real para cualquier nueva infracción del mismo tipo.»

17. Por lo demás, el artículo 31, apartado 3, del Reglamento nº 2847/93 contiene un listado no exhaustivo de sanciones.

III. Hechos, procedimiento y pretensiones

A. *Hechos y procedimiento*

18. La Comisión imputa al Reino Unido, en esencia, haber rebasado en varias ocasiones las cuotas de captura para diversas poblaciones de peces asignadas a dicho Estado miembro en los años 1991 a 1994 y 1996. Estos casos permiten deducir, en su opinión, que las medidas nacionales de conservación y de control no responden a las exigencias del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros.

19. La Comisión realizó esta imputación mediante escrito de requerimiento de 19 de marzo de 1998, respecto a los años 1991 a 1994 y mediante escrito de requerimiento de 19 de febrero de 1999, respecto a los años 1995 y 1996. El Gobierno británico respondió a dichos escritos el 20 de mayo de 1998 y el 4 de mayo de 1999, respectivamente.

20. El 26 de agosto de 1999, la Comisión dirigió al Reino Unido dos dictámenes motivados con arreglo al artículo 226 CE, pues seguía considerando que las autoridades británicas no habían adoptado medidas adecuadas para solucionar los problemas que constituyen el objeto de sus imputaciones. El Gobierno británico respondió a estos dictámenes mediante dos escritos de 2 de diciembre de 1999.

21. La Comisión basa sus imputaciones en una serie de tablas que adjuntó tanto a los escritos de requerimiento como a los dictámenes motivados y al recurso, y que se elaboraron anualmente sobre la base de la información facilitada por las autoridades británicas. Estas tablas indican, respecto a cada uno de los años controvertidos, las poblaciones y zonas afectadas por los casos de exceso de pesca.

22. Según la Comisión, estas tablas demuestran que el Reino Unido ha incumplido sus obligaciones. En primer lugar, considera que el Reino Unido no adoptó —o en cualquier caso no lo hizo a tiempo— las medidas necesarias para impedir que se superaran las cuotas. Por otro lado, considera que el Reino Unido tampoco impidió la continuación de las actividades de pesca incluso después de que se ordenara su interrupción. Además, alega que el Reino Unido no inició procedimiento alguno contra los responsables.

23. En su respuesta a los escritos de requerimiento, el Reino Unido discutió parte de las cifras presentadas por la Comisión. Según el Gobierno británico, las capturas de caballa en la zona IV fueron mucho menores en los años 1991, 1993 y 1994 que las que se reflejan en las tablas de la Comisión. Asimismo, considera que las capturas de bacalao en las zonas I y II b en 1996 también fueron menores que las que alega la Comisión. En consecuencia, afirma que en estos cuatro años no se produjo ningún exceso de pesca de las poblaciones consideradas.

24. El Reino Unido justifica estas diferencias aportando nuevos elementos de hecho que dieron lugar a que las autoridades británicas corrigieran los datos. Por el contrario, la Comisión considera que estas rectificaciones no pueden ser tenidas en cuenta una vez se ha abierto un procedimiento por incumplimiento. El Reino Unido responde que ya hizo referencia a estos nuevos datos en sus escritos de 25 de abril de 1996 y de 23 de diciembre de 1997, por tanto antes de la apertura del procedimiento por incumplimiento. En su escrito de réplica, la Comisión subraya que sólo los datos originales pueden ser relevantes para apreciar el respeto de las disposiciones aplicables. Independientemente de su exactitud, estos datos constituyen la base de las decisiones sobre la necesidad de adoptar medidas para garantizar el respeto de las cuotas.

25. Por otro lado, la Comisión señala que, durante el procedimiento administrativo previo, el Reino Unido invocó dificultades prácticas en la administración de las cuotas, como condiciones metereológicas desfavorables o retrasos entre los desembarcos y el envío de las declaraciones relativas a éstos.

26. Además, según la Comisión el Reino Unido justificó la falta de acciones penales o administrativas contra los responsables de estas infracciones alegando que las prohibiciones eran aplicables únicamente para el futuro. Por tanto, era imposible denunciar a los pescadores sobre la base de una actividad realizada antes de que entrara en vigor la decisión de prohibición. Según el Reino Unido, los desembarcos que

se registraron tras la decisión de prohibición afectaban no obstante a capturas que habían sido realizadas antes de la entrada en vigor de la decisión de prohibición.

27. Por último, la Comisión se remite al recurso pendiente en el asunto C-454/99 relativo a los años 1985 a 1988 y 1990, así como a su intención de incoar un procedimiento por incumplimiento relativo a la campaña de pesca de 1997. El Reino Unido subraya que la existencia de otros procedimientos no puede influir sobre la resolución del presente asunto. La Comisión, si bien reconoce en su escrito de réplica que el presente asunto debe resolverse a la luz de sus propias circunstancias, subraya no obstante que debe situarse en su contexto general.

B. *Pretensiones del recurso*

28. Al considerar, sobre la base de las respuestas de las autoridades británicas a sus dictámenes motivados, que el Reino Unido no veló en los años 1991 a 1996 por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros, la Comisión interpuso el presente recurso.

29. En su recurso, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de noviembre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:

1. Declare que, por lo que respecta a cada uno de los años 1991 a 1996, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud i) del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 170/83 o del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 (a partir del 1 de enero de 1993) y del artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 o del artículo 2 del Reglamento nº 2847/93 (a partir del 1 de enero de 1994); ii) del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 o del artículo 21 del Reglamento nº 2847/93; y iii) del artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 o del artículo 31 del Reglamento nº 2847/93:

   — al no haber establecido normas detalladas adecuadas para la utilización de la cuota que le ha sido asignada;

   — al no haber realizado inspecciones y otros controles, conforme a lo exigido por los reglamentos comunitarios aplicables;

— al no haber prohibido provisionalmente la pesca cuando se habían sobrepasado las cuotas;

— al no haber adoptado medidas administrativas o penales contra los capitanes de los buques infractores de lo dispuesto en los reglamentos, o contra cualesquiera otras personas responsables de dichas infracciones.

2. Condene en costas al Reino Unido.

30. El Reino Unido solicita que se desestime el recurso por infundado y que se condene en costas a la Comisión.

IV. Valoración jurídica

31. En relación con los motivos del recurso, las partes no están de acuerdo en si la Comisión ha probado suficientemente los incumplimientos que alega. En consecuencia, antes de examinar los motivos concretos del recurso, debe abordarse la cuestión de la carga de la prueba en los recursos por incumplimiento relativos a la normativa comunitaria en materia de conservación y gestión de los recursos de pesca.

A. *La carga de la prueba*

1. Alegaciones de las partes

32. El Gobierno británico alega que las pretensiones del recurso de la Comisión sobre los casos particulares invocados son demasiado generales.

33. Además, considera que la Comisión no ha demostrado que las pretendidas infracciones al Derecho comunitario tuvieron lugar realmente, pese a que pesa sobre ella la carga de la prueba. Sin embargo, el respeto de los principios sobre la carga de la prueba es aún más importante en un procedimiento iniciado con arreglo al artículo 226 CE, ya que en éste la condena de un Estado miembro puede llevar consigo la imposición de una multa coercitiva en virtud del artículo 228 CE.

34. Por otro lado, según el Reino Unido, la Comisión no ha demostrado los casos de

exceso de pesca que alega, en la medida en que ha pasado por alto que el Reino Unido discute las cifras aportadas por ella en este contexto.

35. En su escrito de réplica, la Comisión señala que el Reino Unido no negó en su escrito de contestación que durante el período en cuestión se produjeron casos de considerable exceso de pesca. En concreto, no negó veintisiete de los treinta y un casos alegados por la Comisión.

36. Además, la Comisión considera que ya aportó la prueba de que el Reino Unido había incumplido la obligación de establecer un sistema de control efectivo para respetar las cuotas al demostrar que las medidas adoptadas por el Estado miembro en cuestión no fueron adecuadas para alcanzar los objetivos comunitarios y que esta falta no se debía a causas imprevisibles. Además, señala que la Comisión no está obligada a describir con detalle las medidas que, en su opinión, habrían sido necesarias.

2. Apreciación

37. El Tribunal de Justicia ya se pronunció sobre la cuestión de la carga de prueba en la sentencia dictada el 1 de febrero de 2001 en el asunto C-333/99. Según esta sentencia, «de la magnitud de estas cifras y de la repetición de la situación que éstas describen se deduce que los casos de exceso sobre las cuotas no fueron sino la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de control por parte de las autoridades francesas. El argumento del Gobierno francés que consiste en alegar que la Comisión sólo se basa en meras presunciones no está, pues, justificado». [8]

38. En las conclusiones que presenté en el asunto C-454/99 expuse en qué medida esta jurisprudencia tuvo ya debidamente en cuenta tanto el principio de la carga de la prueba en los procedimientos por incumplimiento como las particularidades del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros. Por tanto, para evitar repeticiones me remito a las consideraciones allí recogidas. [9]

39. Por consiguiente, en el presente asunto la repetición de casos de exceso considerable de pesca que la Comisión debe demostrar de forma detallada puede constituir un incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la normativa comunitaria relativa a la conservación y gestión de los recursos pesqueros.

40. Además, el Tribunal de Justicia no ha exigido que se pruebe que los casos de

8 — Citada en la nota 3 *supra*, apartado 35.
9 — Citadas en la nota 2 *supra*, puntos 45 y ss.

exceso de pesca no se deben a sucesos imprevisibles. La correspondiente alegación de la Comisión sólo puede interpretarse en el sentido de que si bien los Estados miembros están fundamentalmente sujetos a una obligación de resultado —a saber, el respeto de las cuotas que les han sido atribuidas—, pueden no obstante, en caso de incumplimiento, verse liberados de tal obligación demostrando que han tenido lugar hechos imprevisibles que constituyan un caso de fuerza mayor.

41. Por consiguiente, no puede acogerse el argumento del Gobierno británico según el cual los casos particulares evocados por la Comisión no permiten concluir la existencia de infracciones generales de las obligaciones que se derivan de la normativa comunitaria.

42. Por otra parte, el éxito del recurso de la Comisión no puede depender del número concreto de casos de exceso de pesca. En efecto, el Tribunal de Justicia no debe determinar cuántos casos de exceso de pesca han tenido lugar, sino en qué medida la repetición de los casos de exceso de pesca permite concluir que el Estado miembro en cuestión ha incumplido sus obligaciones. Por ello, en contra de lo que defiende el Gobierno británico, es indiferente en principio si se discuten las cifras concretas, siempre que la Comisión demuestre la existencia de una repetición de los casos de exceso de pesca durante el período controvertido mediante una enumeración de dichos casos.

43. El principio sobre el que se basa la sentencia de 1 de febrero de 2001 no puede verse desvirtuado por la posibilidad de imposición de sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 228 CE. Si se parte de la premisa de que los Estados miembros están sujetos a una obligación de resultado —en forma de respeto de las cuotas que les han sido atribuidas—, el hecho de que se permita a la Comisión demostrar las carencias de los sistemas de control nacionales aportando pruebas de casos repetidos de exceso de pesca no constituye un abandono del principio de la carga de la prueba que corresponde en principio a la Comisión respecto a las infracciones cometidas por los Estados miembros. De esta forma, el principio antes citado se halla en concordancia con el alcance de las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito de la normativa comunitaria relativa a la conservación y gestión de los recursos pesqueros.

44. Por consiguiente, cabe examinar a continuación los motivos concretos del recurso.

B. *No adopción de modalidades adecuadas para la utilización de las cuotas de pesca*

1. Alegaciones de las partes

45. La Comisión alega que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le

incumben en virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, así como —a partir del 1 de enero de 1993— del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92, al no haber adoptado modalidades para una utilización adecuada de las cuotas de pesca. En su opinión, corresponde a los Estados miembros establecer modalidades suficientemente diferenciadas para poder tomar en consideración las dificultades derivadas de las actividades de pesca realizadas también fuera de las aguas territoriales de la Comunidad. Además, considera que los Estados miembros están obligados a controlar el respeto de estas modalidades.

46. Según la Comisión, las modalidades establecidas por las autoridades británicas eran inadecuadas o bien dichas autoridades no controlaron su respeto, al ser notorio que los pescadores británicos habían agotado frecuentemente las cuotas que les habían sido asignadas. Considera que las disposiciones de Derecho nacional vigentes durante el período controvertido no garantizaron, en concreto, que se pudieran utilizar a tiempo las declaraciones de desembarco y los datos extraídos de los cuadernos diarios de pesca. Asimismo, tampoco permitieron, en opinión de la Comisión, que se ordenara a tiempo la interrupción de las actividades de pesca —habida cuenta de las cantidades ya capturadas pero aún no desembarcadas así como del tiempo discurrido entre la decisión de interrupción y su entrada en vigor—. Por último, la Comisión señala que el Reino Unido logró de hecho resolver estos problemas en 1998 y 1999 mediante la adopción de medidas estrictas.

47. El Gobierno británico alega, en consonancia con su línea de argumentación general, [10] que los casos concretos invocados por la Comisión no pueden justificar una declaración general de incumplimiento de las disposiciones consideradas.

48. El Gobierno británico alega al respecto, en primer lugar, que ello conduciría a una presunción inadmisible de un incumplimiento del Tratado. [11] Señala que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 20 de marzo de 1990, C-62/89, [12] desestimó los motivos invocados por la Comisión, que tenían igualmente por objeto un incumplimiento del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, alegando que la Comisión se limitó a afirmar que el mero hecho de la superación de las cuotas permitía deducir que no se habían cumplido las referidas disposiciones.

49. En el supuesto de que de las superaciones de las cuotas pudiese derivarse un incumplimiento de las disposiciones controvertidas, el Reino Unido subraya que varios casos de exceso de pesca invocados por la Comisión suponen una superación de menos del 5 % de la cuota considerada.

10 — Véanse los puntos 32 y ss. *supra*.

11 — En este contexto se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, Rec. p. I-3989), apartado 61, según la cual «en el marco del procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado, la Comisión tiene la obligación de probar la existencia del incumplimiento alegado y no puede fundarse en cualquier presunción».

12 — Comisión/Francia (Rec. p. I-925) apartados 35 a 38.

Señala que según el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 847/96 [13], «los Estados miembros podrán realizar capturas que sobrepasen en un 5 % los desembarques permitidos». Si se tiene en cuenta esta norma, la Comisión sólo ha demostrado realmente entre dos y seis casos de exceso de pesca considerable por año en el período considerado. Según el Reino Unido, cabe concluir que los casos de exceso de pesca deben considerarse casos aislados que no permiten llegar a la conclusión de que el sistema de control británico en su totalidad había sido insuficiente.

50. En su escrito de réplica, la Comisión señala que el período considerado transcurrió antes de que entrara en vigor el Reglamento nº 847/96. Además, señala que el Gobierno británico no ha negado la existencia de veintitrés casos de exceso de pesca considerables [14] cometidos durante todo el período de tiempo considerado, lo que basta, en su opinión, para demostrar el incumplimiento de las disposiciones correspondientes.

51. Sobre la cuestión de si pueden corregirse *a posteriori* los datos relativos a los cuatro casos de exceso de pesca controvertidos, la Comisión alega que el Reino Unido no justificó la necesidad de una corrección durante el procedimiento administrativo previo ni presentó documentos que lo demostrasen. Además, la Comisión se remite al principio de seguridad jurídica, que en su opinión sería conculcado si el Estado miembro en cuestión tuviese la posibilidad, al corregir *a posteriori* los datos inicialmente aportados, de aumentar las cuotas asignadas en los años siguientes en el marco de la administración plurianual de cuotas entonces vigente mediante una disminución de las cantidades capturadas en exceso que deben transferirse.

2. Apreciación

52. De la sentencia de 1 de febrero de 2001, C-333/99, [15] se desprende que la Comisión puede demostrar un incumplimiento de la obligación que se deriva del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, a saber, establecer modalidades para la utilización adecuada de las cuotas de pesca, si constituyen una repetición de casos de exceso de pesca considerables. En este contexto, el Tribunal de Justicia hizo referencia a la sentencia de 20 de marzo de 1990, C-62/89, [16] y subrayó que los hechos detallados que deben aportarse en virtud de esta última sentencia figuraban en la argumentación pormenorizada sobre la repetición de los casos de exceso de pesca.

53. En el presente asunto, las partes no discuten que todos los años han tenido

13 — Reglamento (CE) nº 847/96 del Consejo, de 6 de mayo de 1996, por el que se establecen condiciones adicionales para la gestión anual de los TAC y las cuotas (DO L 115, p. 3).

14 — De los treinta y un casos invocados por la Comisión, el Reino Unido discute las cifras presentadas en cuatro casos (véase el punto 35 *supra*). Las alegaciones del Gobierno británico sobre el Reglamento nº 847/96 hacen referencia a cuatro casos más.

15 — Citada en la nota 3 *supra*.

16 — Citada en la nota 12 *supra*.

lugar varios casos de exceso de pesca. La referencia que el Gobierno británico hace al artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 847/96 no cambia nada al respecto, pues dicho Reglamento no es aplicable a las campañas de pesca aquí consideradas. [17] Además, cabe señalar que la posibilidad ofrecida por este Reglamento de realizar un «ajuste» de las estadísticas de capturas mediante la administración plurianual de los totales admisibles de capturas (TAC) y de las cuotas no desvirtúa la posibilidad de declarar la existencia de un exceso de pesca. [18]

54. En estas circunstancias, no parece relevante que las cifras relativas a los casos concretos de exceso de pesca también sean objeto del litigio.

55. Además, cabe indicar que el Reino Unido pudo haber demostrado que las cifras utilizadas por la Comisión no respondían a la realidad de los hechos. La Comisión señala acertadamente que la corrección *a posteriori* de los datos no puede influir en el juicio sobre el cumplimiento de las obligaciones concretas que se derivan de la normativa comunitaria relativa a la conservación y gestión de los recursos pesqueros, pues tanto las autoridades nacionales como los servicios de la Comisión deben adoptar su decisión sobre la base de datos actuales. Por consiguiente, podría pensarse que un Estado miembro sea condenado, por ejemplo, por no actuar frente a un agotamiento inminente de determinadas cuotas de captura porque los datos de que disponía en ese momento indicaban la inminencia de dicho agotamiento. Sin embargo, en este contexto, según la intensidad de la obligación [19] (a saber, la consecución de un resultado consistente en el respeto de las cuotas atribuidas) debe considerarse que rige un principio de cautela con el fin de alcanzar este objetivo. Debe distinguirse este caso de la cuestión de si realmente ha tenido lugar un exceso de pesca.

56. De este modo, procede estimar el recurso de la Comisión y declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 y del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92, al no haber adoptado las modalidades adecuadas para la utilización de las cuotas que le habían sido atribuidas para las campañas de pesca de 1991 a 1996.

17 — En virtud del artículo 6 del Reglamento, éste entró en vigor el 1 de enero de 1997.

18 — El artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 847/96 establece expresamente lo siguiente: «Sin embargo, dichas capturas se considerarán desembarques permitidos excedentes por lo que se refiere a las deducciones previstas en el artículo 5».

19 — Véase el punto 40 *supra*.

C. Sobre la falta de medidas de control con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87 y al artículo 2 del Reglamento nº 2847/93

1. Alegaciones de las partes

57. La Comisión alega que el artículo 1 del Reglamento nº 2241/87 y, a partir del 1 de enero de 1994, el artículo 2 del Reglamento nº 2847/93 imponen a los Estados miembros obligaciones más precisas respecto al cumplimiento de la normativa comunitaria relativa a la conservación y gestión de los recursos pesqueros que los Reglamentos nºs 170/83 y 3760/92. En su opinión, las medidas adoptadas de conformidad con este artículo debían garantizar que los pescadores notificasen a las autoridades competentes todas las capturas realizadas. [20] Además, estas medidas debían permitir un análisis rápido de dichos datos para poder, en su caso, ordenar la interrupción de las actividades de pesca para una población determinada con el fin de evitar la superación de la cuota.

58. La Comisión deduce del hecho de que el Reino Unido intentara obtener de ella la corrección *a posteriori* de sus datos que el sistema utilizado por el Reino Unido en los años 1991 a 1996 no era adecuado para facilitar datos exactos sobre el estado de las capturas.

59. El Reino Unido rechaza esta conclusión de la Comisión y, respecto a las medidas adoptadas, niega haber incumplido las obligaciones que se derivan de dichas disposiciones.

2. Apreciación

60. En primer lugar, cabe señalar que el Tribunal de Justicia ya ha examinado, en la sentencia dictada en el asunto C-333/99, la vulneración de las obligaciones que se derivan del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87, en relación con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83. [21] En dicha sentencia, el Tribunal aplicó los principios relativos a la carga de la prueba antes mencionados. [22] En sentido contrario a lo que afirma el Gobierno británico, por tanto, de la repetición de los casos de exceso de pesca pueden extraerse conclusiones relativas al

20 — De conformidad con el 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).

21 — Sentencia citada en la nota 3 *supra*; se excluye una vulneración del artículo 2 del Reglamento nº 2847/93, en la medida en que el procedimiento por incumplimiento se refería únicamente a los años 1988 y 1990.

22 — Véanse los apartados 37 y ss. *supra*.

respeto de las obligaciones que se derivan de las disposiciones mencionadas. De los autos se desprende que la Comisión demostró la repetición de casos de exceso de pesca durante el período considerado. [23]

61. Por otro lado, coincido con la Comisión en que la solicitud que le presentó el Gobierno británico de llevar a cabo una corrección *a posteriori* de los datos que le había presentado es contraria a las obligaciones que se derivan de las disposiciones mencionadas. En las conclusiones que presenté en el asunto C-454/99 [24] ya puse de relieve la importancia de la exactitud de los datos relativos a las capturas en el marco de los objetivos perseguidos por la normativa comunitaria sobre la conservación y gestión de los recursos pesqueros. [25] Si el Estado miembro admite haber utilizado datos inexactos, puede suponerse que no controló correctamente que los pescadores cumplieran su obligación de notificación. Si bien cabe celebrar el esfuerzo del Estado miembro en cuestión por corregir los datos incorrectos, también es cierto que ello debería haber tenido lugar cuando aún era posible utilizar los datos corregidos con el fin de gestionar los recursos pesqueros.

62. Por tanto, la Comisión ha probado suficientemente que la repetición de casos de exceso de pesca en los años 1991 a 1996 se debe a un control insuficiente. Además, ha señalado que en muchos casos no se aprobó decisión nacional alguna de interrupción de las actividades de pesca y que en aquellos casos en que se aprobó continuaron realizándose desembarcos con posterioridad a dicha decisión. Ello revela asimismo el incumplimiento de las obligaciones de control que corresponden al Estado miembro, en la medida en que los problemas, como señala la Comisión, [26] podrían haberse solucionado claramente con posterioridad. Por último, el propio Reino Unido ha admitido que era necesario corregir parte de sus datos, de lo que puede deducirse que las autoridades británicas no disponían de datos fiables en estos casos para poder ordenar a tiempo la interrupción de las actividades de pesca. Por todo ello, la Comisión ha demostrado de forma suficientemente detallada la existencia de un incumplimiento de las obligaciones que se derivan del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 2 del Reglamento nº 2847/93.

63. Por consiguiente, procede concluir que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 2 del Reglamento nº 2847/93, al no haber vigilado, mediante un control suficiente de las capturas y una inspección apropiada de los desembarcos y

23 — Véase también el punto 53 *supra*.

24 — Citadas en la nota 2 *supra*.

25 — Véase, en especial, el punto 69 de dichas conclusiones.

26 — Véase el punto 46 *supra*.

del registro de las capturas, el respeto de la normativa comunitaria relativa a la conservación y gestión de los recursos pesqueros.

D. *Sobre la interrupción tardía de las actividades de la pesca*

1. Alegaciones de las partes

64. La Comisión alega que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 del Reglamento nº 2241/87 y, a partir del 1 de enero de 1994, del artículo 21 del Reglamento nº 2847/93, al no haber prohibido provisionalmente la pesca al agotarse la cuota. De las sentencias de 20 de marzo de 1990, C-62/89 [27] y de 31 de enero de 1991, C-244/89 [28] se desprende que los Estados miembros están obligados a adoptar a tiempo todas las medidas necesarias para impedir la superación de las cuotas, de forma que se garantice el respeto de las cuotas atribuidas a los Estados miembros con el fin conservar los recursos pesqueros. Por otro lado, de dichas sentencias se deriva que el Estado miembro en cuestión no puede invocar dificultades prácticas para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben.

65. Por el contrario, el Gobierno británico alega que no pueden excluirse diferencias entre las cifras presentadas por la Comisión y sus propias cifras, de las que disponía en el momento considerado. En su opinión, ello se debe, por una parte, al sistema de obtención de datos, y por otra, en particular también a la existencia de desembarcos en países terceros, que fueron comunicados al Reino Unido por los capitanes, mientras que la Comisión disponía de las cifras remitidas por las autoridades competentes de los distintos Estados. Por lo demás, el Gobierno del Reino Unido considera que la declaración que solicita la Comisión es demasiado general, ya que dicho Gobierno garantizó durante el período controvertido el respeto de un gran número de cuotas.

66. En su escrito de réplica, la Comisión confirma sus imputaciones y señala que en casos concretos la decisión de interrupción de las actividades de pesca no fue aplicable hasta varias semanas después del agotamiento de las cuotas de que se trata, lo que demuestra en estos casos que no se habían adoptado medidas a tiempo.

2. Apreciación

67. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [29] los Estados miembros

27 — Citada en la nota 12 *supra*.

28 — Comisión/Francia, Rec. p. I-163.

29 — Véase, por todas, la sentencia de 1 de febrero de 2001, C-333/99, citada en la nota 3 *supra*, y las referencias allí citadas.

están obligados, con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 2241/87 a adoptar medidas coercitivas para prohibir toda actividad de pesca incluso antes de que se agoten las cuotas. El artículo 21 del Reglamento nº 2847/93 impone la misma obligación a los Estados miembros a partir del 1 de enero de 1994.

68. Tanto en el procedimiento administrativo previo como en la fase escrita del procedimiento, el Gobierno británico justificó la falta de una decisión de interrupción de las actividades de pesca o el momento en que ésta fue adoptada, así como las divergencias en los datos antes mencionadas, alegando que las condiciones metereológicas, la atribución de las capturas a determinadas cuotas y las oscilaciones en las cantidades habían dificultado el registro de los desembarcos, y con ello, en su caso, que se pudiera ordenar a tiempo la interrupción.

69. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede invocar dificultades prácticas para justificar la no adopción de medidas de control adecuadas. Al contrario, los Estados miembros encargados de la ejecución de las normativas comunitarias en el sector de los productos de la pesca deben superar dichas dificultades tomando las medidas oportunas. [30]

70. Por estos motivos, no es posible invocar dificultades prácticas, como los desembarcos en Estados terceros, mencionados por el Gobierno británico, o las oscilaciones de las cantidades desembarcadas en otros Estados miembros o en Estados terceros, máxime cuando dichas dificultades no eran en absoluto insuperables y la normativa comunitaria regula la transmisión de datos entre los Estados miembros y con Estados terceros. [31]

71. Por tanto, en los casos en que se adoptó una medida la Comisión ha probado suficientemente, sobre la base de las cantidades que habían sido capturadas en el momento de entrada en vigor de las prohibiciones, que el Reino Unido no interrumpió provisionalmente con suficiente antelación las actividades de pesca antes de que se agotaran las cuotas controvertidas que se le habían asignado.

72. De todo lo anterior resulta que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y, a partir del 1 de enero de 1994, del artículo 21 del Reglamento nº 2847/93, al no haber prohibido provisionalmente, o no haberlo hecho a su debido tiempo, la pesca de determinadas poblaciones cuando ya se habían agotado las cuotas correspondientes.

30 — Sentencias de 1 de febrero de 2001, C-333/99 (citada en la nota 3 *supra*, apartado 44), de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia (C-52/95, Rec. p. I-4443) y de 20 de marzo de 1990, C-62/89 (citada en la nota 12 *supra*).

31 — Véanse, por ejemplo, los artículos 7 y 9 del Reglamento nº 2241/87.

E. *No imposición de sanciones penales o administrativas*

1. Alegaciones de las partes

73. La Comisión considera que las medidas que, en virtud del artículo 1 del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 31 del Reglamento nº 2847/93, deben adoptarse contra los responsables infractores de las disposiciones relativas a las medidas de conservación y control comprenden la apertura de procedimientos penales o administrativos contra estos responsables. [32] En este contexto, subraya la importancia de esta obligación para la conservación de los recursos pesqueros. Señala que el artículo 31 del Reglamento nº 2847/93 formula esta obligación aún más claramente al exigir que las sanciones permitan desposeer a los responsables de los beneficios económicos procedentes de la infracción.

74. Respecto a los casos de exceso de pesca que invoca, la Comisión señala que en numerosos casos se notificaron capturas incluso después de que se aprobara la decisión de interrupción de las actividades de pesca, lo que indica que no se respetaron las decisiones consideradas, y ello sin consecuencia alguna para los responsables.

32 — En la medida en que esta apreciación no pueda derivarse directamente del tenor de las disposiciones consideradas, puede extraerse en todo caso del artículo 10 CE.

Dificultades prácticas como la dificultad de presentar pruebas ante los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden justificar la inactividad de las autoridades británicas.

75. Por su parte, el Gobierno británico alega que durante todo el período controvertido mantuvo la política de iniciar procedimientos en todos los casos en que existieran pruebas suficientes para alcanzar una condena penal. El Gobierno británico se remite a la lista, incluida en su escrito de contestación, de los procedimientos incoados y las advertencias dirigidas a los barcos que no habían respetado la decisión de interrupción de las actividades de pesca o que habían operado en zonas en las que el Reino Unido no disponía de cuota alguna.

76. A continuación, el Gobierno británico hace referencia a ejemplos concretos. Subraya que no fue posible imponer determinadas condenas porque no se pudo identificar suficientemente a los responsables. En algunos casos se incoaron procedimientos administrativos con el fin de deducir las cantidades capturadas por los responsables tras el agotamiento de las cuotas que les habían sido atribuidas el año siguiente. En otros casos, por último, se renunció conscientemente a iniciar determinados procedimientos, en parte porque las autoridades británicas habían permitido

el exceso de pesca con vistas a un proyecto de intercambio de cuotas con la República Federal Alemana, que finalmente no tuvo lugar. Tampoco se inició procedimiento alguno en aquellos casos en que según el Derecho nacional cabía considerar que las pruebas eran insuficientes.

77. En su escrito de réplica, la Comisión subraya que el número de procedimientos iniciados no guarda proporción con la intensidad del exceso de pesca. Por otro lado, señala que de la lista presentada por el Reino Unido no se desprende si se inició un procedimiento en cada caso de exceso de pesca. Por último, la Comisión afirma que no puede comprender por qué proporcionalmente se iniciaron pocos procedimientos, aun cuando manifiestamente se habían realizado capturas tras la adopción de las decisiones de interrupción de las actividades de la pesca.

2. Apreciación

78. Es pacífico entre las partes que tanto el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 como el artículo 31 del Reglamento nº 2847/93 imponen una obligación a los Estados miembros de ejercitar acciones penales o administrativas en casos de incumplimiento de las disposiciones sobre medidas de conservación y control.

79. Procede examinar si la alegación del Reino Unido puede desvirtuar las imputaciones de la Comisión.

80. En las conclusiones que presenté el 5 de marzo de 2002 en el asunto C-454/99 [33] expuse que la obligación de la Comisión de aportar pruebas no excluye la obligación de los Estados miembros de notificar las medidas que han adoptado. [34]

81. En su escrito de contestación, el Reino Unido admite que actuó únicamente en casos aislados contra los responsables de las infracciones. De este modo, el Reino Unido pudo demostrar que al menos se iniciaron algunos procedimientos contra los responsables de las infracciones. Por consiguiente, bajo estas circunstancias no cabe acoger la pretensión de la Comisión de que se declare que el Reino Unido ha incumplido de forma general su obligación de ejercitar acciones penales o administrativas contra los responsables de infracciones.

82. No obstante, cabe examinar si el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que

33 — Citadas en la nota 2 *supra*, puntos 94 y ss.

34 — Véase únicamente, en este contexto, el artículo 4 del Reglamento nº 2241/87: «Los Estados miembros comunicarán regularmente a la Comisión las informaciones relativas [...] al curso que hayan dado a las [infracciones registradas].»

le incumben al no haber procedido en otros casos contra los responsables del exceso de pesca.

83. No puede acogerse la tesis del Gobierno británico según la cual no existía una obligación de incoar un procedimiento penal o administrativo porque, con arreglo al Derecho nacional, las pruebas no eran suficientes. La falta de pruebas suficientes puede atribuirse a que las autoridades nacionales no controlaron suficientemente las capturas y las actividades relacionadas con ellas, incumpliendo así la normativa comunitaria. Este argumento supondría, en definitiva, querer justificar un incumplimiento del Derecho comunitario mediante un incumplimiento previo. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, respecto a las condiciones nacionales para iniciar un procedimiento penal, que «según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en las normas del Derecho comunitario». [35]

84. Este principio también puede aplicarse a los ejemplos citados por el Gobierno británico: ni la confianza en un proyecto de intercambio de cuotas ni la alusión a capturas accesorias [36] pueden justificar la falta de acciones penales o administrativas contra los responsables. Además, cabe señalar que la lista elaborada por el Gobierno británico de procedimientos iniciados con arreglo a las disposiciones de que se trata no explica si se iniciaron procedimientos contra todos o al menos contra un elevado número de responsables de infracciones.

85. En consecuencia, de las consideraciones anteriores se deduce que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 31 del Reglamento nº 2847/93, al haber ejercitado sólo en un número insuficiente de casos acciones administrativas o penales contra los responsables de infracciones.

V. Costas

86. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino Unido y dado que la Comisión solicitó su condena en costas, procede condenar en costas al Reino Unido.

35 — Sentencia citada en la nota 3 *supra*, apartado 54.

36 — A saber, capturas inintencionadas realizadas durante las actividades de pesca.

VI. Conclusión

87. A la luz de las consideraciones anteriores propongo al Tribunal de Justicia que declare que:

1. El Reino Unido ha incumplido, por lo que respecta a los años 1991 a 1996, las obligaciones que le incumben en virtud i) del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 170/83 o del artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 3760/92 (a partir del 1 de enero de 1993) y del artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 o del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2847/93 (a partir del 1 de enero de 1994); ii) del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 o del artículo 21 del Reglamento (CEE) nº 2847/93, y iii) del artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 o del artículo 31 del Reglamento (CEE) nº 2847/93:

   — al no haber establecido normas detalladas adecuadas para la utilización de la cuota que le había sido asignada;

   — al no haber realizado inspecciones y otros controles, conforme a lo exigido por los reglamentos comunitarios aplicables;

— al no haber prohibido provisionalmente la pesca desde el momento en que se agotaron las cuotas;

— al haber ejercitado sólo en un número insuficiente de casos acciones administrativas o penales contra los capitanes de los buques infractores de lo dispuesto en los reglamentos, o contra cualesquiera otras personas responsables de dichas infracciones.

2. El Reino Unido cargará con las costas del procedimiento.