SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 1 de febrero de 2001 *

En el asunto C-333/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. van Rijn y B. Mongin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por las Sras. K. Rispal-Bellanger y C. Vasak, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, respectivamente, del artículo 5, apartado 2, 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), en relación con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2241/87 del Consejo, de

* Lengua de procedimiento: francés.

23 de julio de 1987, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras (DO L 207, p. 1), y del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87:

— al no haber fijado las modalidades adecuadas de utilización de las cuotas que se le atribuyeron para las campañas de pesca de 1988 y 1990;

— al no haber velado por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante un control suficiente de las actividades pesqueras y una inspección adecuada de la flota pesquera, de los desembarcos y del registro de capturas, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990;

— al no prohibir provisionalmente la pesca por parte de los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en su territorio, pese a que se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente, y al prohibir finalmente la pesca, cuando ya se había sobrepasado ampliamente la cuota, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990,

y

— al no haber iniciado acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras llevadas a cabo después de las prohibiciones de pesca, por lo que respecta a las campañas de 1988 y 1990.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: A. La Pergola, Presidente de Sala; M. Wathelet, D.A.O. Edward (Ponente), P. Jann y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de septiembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de septiembre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, respectivamente, del artículo 5, apartado 2, 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), en relación con el artículo 1, apartado 1, del 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), y del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87:

— al no haber fijado las modalidades adecuadas de utilización de las cuotas que se le atribuyeron para las campañas de pesca de 1988 y 1990;

— al no haber velado por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante un control suficiente de las actividades pesqueras y una inspección adecuada de la flota pesquera, de los desembarcos y del registro de capturas, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990;

— al no prohibir provisionalmente la pesca por parte de los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en su territorio, pese a que se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente, y al prohibir finalmente la pesca cuando ya se había sobrepasado ampliamente la cuota, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990,

y

— al no haber iniciado acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras llevadas a cabo después de las prohibiciones de pesca, por lo que respecta a las campañas de 1988 y 1990.

Marco jurídico comunitario

2 A tenor de su artículo 1, el Reglamento nº 170/83 tiene por finalidad garantizar la protección de los fondos pesqueros, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación equilibrada sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas.

3 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 170/83 prevé la adopción de las medidas de conservación necesarias para la consecución de los objetivos antes citados. El artículo 2, apartado 2, dispone:

«Las medidas mencionadas en el apartado 1 podrán implicar para cada especie o grupo de especies:

a) el establecimiento de zonas donde la pesca se prohibirá o limitará en determinados períodos, para ciertos tipos de barcos, para ciertos aparejos pesqueros o para determinadas utilizaciones de las capturas;

b) la fijación de normas en materia de aparejos pesqueros;

c) la fijación de un tamaño o de un peso mínimo por especie;

d) la limitación del esfuerzo pesquero, en particular por la limitación de las capturas.»

4 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 y la parte disponible para la Comunidad será establecida cada año. Según el artículo 4 del mismo Reglamento, el volumen de las capturas disponibles para la Comunidad será repartido entre los Estados miembros de manera que se garantice a cada Estado miembro una estabilidad relativa de las actividades ejercidas en cada una de las existencias consideradas.

5 Con arreglo a dicha disposición, se atribuyeron a Francia cuotas de captura para los años 1988 y 1990 mediante el Reglamento (CEE) nº 3977/87 del Consejo, de 21 de diciembre de 1987, por el que se fijan, para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces, los totales admisibles de capturas para 1988 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 375, p. 1), y el Reglamento (CEE) nº 4047/89 del Consejo, de 19 de diciembre de 1989, por el que se fijan, para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces, los totales admisibles de capturas para 1990 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 389, p. 1).

6 En cuanto a la gestión de las cuotas, el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 establece que «los Estados miembros determinarán, de conformidad con las disposiciones comunitarias aplicables, las modalidades de utilización de las cuotas que les hayan sido atribuidas».

7 Las exigencias que derivan del cumplimiento de esta obligación se exponen en el Reglamento nº 2241/87. Su artículo 1 dispone:

«1. Con objeto de garantizar el cumplimiento de toda la normativa vigente relativa a las medidas de conservación y de control, 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.

2. 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.

3. Con objeto de garantizar una inspección lo más eficaz y económica posible, los Estados miembros coordinarán sus actividades de control y adoptarán las medidas que permitan a sus autoridades competentes así como a la Comisión estar informadas de forma regular y recíproca acerca de la experiencia adquirida al respecto.»

8 Además, el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87, establece:

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

Hechos y procedimiento administrativo previo

9 La Comisión inició, por separado, dos procedimientos de infracción contra la República Francesa relativos, respectivamente, a la campaña de pesca de 1988 y a la campaña de pesca de 1990.

La campaña de pesca de 1988

10 Tras un intercambio de correspondencia con las autoridades francesas por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988, y tras haber comprobado que catorce poblaciones habían sido objeto de actividades de pesca excesivas por parte de los pescadores franceses en el curso de dicha campaña, la Comisión, mediante escrito de 1 de octubre de 1990, imputó a la República Francesa no haber cumplido las obligaciones que le incumben en materia de control de las actividades de pesca, como resultan del Reglamento nº 2241/87, y requirió a dicho Estado miembro para que le presentara sus observaciones en el plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho escrito.

11 Según la Comisión, por una parte, las autoridades francesas no instauraron un sistema adecuado de control de la gestión de las poblaciones, como exige el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en particular, cuando el exceso sobre las cuotas resultaba de descargas efectuadas el último mes del año 1988.

12 Por otra parte, dichas autoridades no prohibieron provisionalmente la pesca cuando se había considerado que las capturas efectuadas por los barcos que enarbolan pabellón francés habían agotado la cuota correspondiente o, en su caso, prohibieron finalmente la pesca cuando ya se había sobrepasado ampliamente la cuota, incumpliendo así las obligaciones establecidas en el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87, y, todo ello, pese a los télex de advertencia relativos a numerosas poblaciones dirigidos por la Comisión a las autoridades francesas.

13 En su respuesta de 27 de noviembre de 1990, las autoridades francesas reconocieron que los rebasamientos de las cuotas eran imputables a la prohibición tardía de la pesca e invocaron las imperfecciones de su sistema estadístico relativo al volumen de las capturas que provocaron retrasos en las declaraciones mensuales de captura y, por tanto, dificultades para controlar su evolución. Indicaron que, desde 1988, habían aplicado las medidas necesarias para remediar dichos problemas de plazos y de fiabilidad.

14 El 29 de septiembre de 1992, la Comisión dirigió a la República Francesa un dictamen motivado en el que mantenía sus imputaciones relativas a la falta de control de la gestión de las poblaciones y la prohibición tardía de la pesca. Por lo que se refiere a la segunda imputación, la Comisión subrayó que las dificultades para aplicar una normativa comunitaria, como la insuficiencia de un sistema estadístico del Estado miembro de que se trata, no pueden justificar el incumplimiento de dicha normativa.

15 Mediante escrito de 3 de diciembre de 1992, el Gobierno francés respondió al dictamen motivado indicando que, a partir del mes de junio de 1991, se había mejorado la notificación de los datos relativos a las capturas.

La campaña de pesca de 1990

16 Después de un intercambio de correspondencia con las autoridades francesas por lo que respecta a la campaña de pesca de 1990, y tras haber comprobado que seis cuotas concedidas a Francia para dicha campaña habían sido rebasadas, la Comisión criticó nuevamente a la República Francesa por no haber cumplido las obligaciones que le incumben en materia de control de las actividades de pesca, como resultan del Reglamento nº 2241/87, y requirió a dicho Estado miembro para que le hiciera conocer sus observaciones en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho escrito.

17 La Comisión alega que las medidas de prohibición provisional de la pesca no se tomaron cuando las capturas habían agotado las cuotas. Además, aunque habían disminuido, los retrasos en la comunicación de datos a la Comisión habían persistido.

18 El Gobierno francés respondió el 17 de marzo de 1993 que su sistema de control de las capturas había sido mejorado y que la Comisión había recibido los datos a su debido tiempo. En cambio, no dio explicación alguna acerca de la imputación relativa a la prohibición tardía de la pesca.

19 El 4 de junio de 1997, la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República Francesa en el cual formulaba las siguientes imputaciones:

1) Las autoridades francesas no fijaron las modalidades adecuadas de utilización de las cuotas que se atribuyeron a Francia en la campaña de pesca de 1990;

2) dichas autoridades no velaron por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de conservación mediante un control de las actividades pesqueras y una inspección adecuada de las descargas y del registro de las capturas en la campaña de pesca de 1990;

3) las autoridades francesas no prohibieron provisionalmente la pesca por parte de los barcos que enarbolaban pabellón francés o que estaban registrados en su territorio cuando se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente, y

4) dichas autoridades no habían iniciado acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras llevadas a cabo después de las prohibiciones de pesca para dicha campaña.

20 Mediante escrito de 22 de agosto de 1997, el Gobierno francés alegó que las modalidades adecuadas de utilización de las cuotas atribuidas a Francia habían sido adoptadas mediante la Orden ministerial nº 2413/90, de 24 de agosto de 1990, que estableció el reparto de determinadas cuotas de pesca concedidas a Francia para el año 1990. Con respecto al control del cumplimiento de la normativa comunitaria por parte de los operadores, el Gobierno francés indicó que sólo la población de anchoas de la zona CIEM VIII había podido ser objeto de una medida de prohibición de la pesca antes de finales del año 1990. Según dicho Gobierno, esta medida había sido respetada, puesto que las capturas de dicha especie llevadas a cabo en noviembre de 1990, después de la fecha de prohibición de dicha pesca, fueron tan sólo de una decena de toneladas.

21 Habida cuenta de las respuestas de las autoridades francesas a sus dictámenes motivados de 29 de septiembre de 1992 y de 4 de junio de 1997 y por considerar que la República Francesa no había velado por el cumplimiento del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre la admisibilidad del recurso

22 Según el Gobierno francés, del tenor literal y del sistema del artículo 226 CE se desprende que un recurso por incumplimiento debe tener un objeto definido y circunscrito para responder a su finalidad esencial, que consiste en obtener que el Estado miembro demandado regularice su situación. Por el contrario, la finalidad de dicho recurso no es obtener una eventual condena de principio de dicho Estado miembro al término de un recurso interpuesto, como en el caso de autos, una decena de años después de los hechos.

23 Es preciso recordar que, en el ejercicio de las competencias que le otorgan en los artículos 221 CE y 226 CE, la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés para ejercitar la acción puesto que tiene por misión, en el interés general comunitario, velar por la aplicación del Tratado por parte de los Estados miembros e instar la declaración de la existencia de eventuales incumplimientos de las obligaciones que derivan de él (véanse las sentencias de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, 167/73, Rec. p. 359, apartado 15; de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, C-431/92, Rec. p. I-2189, apartado 21, y de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7773, apartado 59).

24 Por otra parte, corresponde a la Comisión apreciar la oportunidad de actuar contra un Estado miembro, especificar las disposiciones que éste haya podido infringir y elegir el momento en que inicia en su contra el procedimiento por incumplimiento, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que determinen dicha decisión (sentencias de 1 de junio de 1994, Comisión/Alemania, C-317/92, Rec. p. I-2039, apartado 4, y de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia, C-35/96, Rec. p. I-3851, apartado 27).

25 Según reiterada jurisprudencia, las disposiciones del artículo 226 CE son aplicables sin que la Comisión deba observar un plazo determinado (sentencias de 10 de abril de 1984, Comisión/Bélgica, 324/82, Rec. p. 1861, apartado 12, y de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-96/89, Rec. p. I-2461, apartado 15). Al no haberse probado que la duración inhabitual del procedimiento administrativo previo lesionara los derechos de defensa de la República Francesa, nada permite llegar a la conclusión de que la Comisión ejerció de modo contrario al Tratado la facultad de apreciación que le atribuye el artículo 226 CE.

26 Por consiguiente, el recurso es admisible.

Sobre el fondo

27 La Comisión formuló tres imputaciones contra la República Francesa, que es preciso examinar sucesivamente:

— La falta de medidas de control, en infracción del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87;

— la prohibición tardía de la pesca, en infracción del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87, y

— la falta de sanciones penales o administrativas, en infracción del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87.

La falta de medidas de control

28 Según la Comisión, la República Francesa incumplió las obligaciones que le imponía el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87, en tres aspectos. En primer lugar, no adoptó medidas suficientemente diversificadas y eficaces de gestión de sus cuotas de pesca; en segundo lugar, no controló suficientemente las actividades pesqueras y las actividades conexas; en último lugar, no inspeccionó de manera adecuada los barcos ni las actividades de descarga, venta y almacenamiento de pescado.

29 Si bien el Gobierno francés no niega los rebasamientos de cuotas que se le imputan en las campañas de pesca de 1988 y 1990, invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que impide a la Comisión basarse en meras presunciones y que le exige apoyarse en elementos precisos y concretos (sentencias de 5 de octubre de 1989, Comisión/Países Bajos, 290/87, Rec. p. 3083, apartado 17; de 20 de marzo de 1990, Comisión/Francia, C-62/89, Rec. p. I-925, apartado 37, y de 31 de enero de 1991, Comisión/Francia, C-244/89, Rec. p. I-163, apartado 35).

30 A este respecto, el Gobierno francés indica que actúa de conformidad con los objetivos de la política común de la pesca y alega que las reformas emprendidas con el fin de adaptarse a la evolución de la normativa comunitaria se tradujeron en una mejora progresiva de su gestión de los recursos haliéuticos.

31 Más precisamente, señala que los rebasamientos de las cuotas disminuyeron entre 1988 y 1998, tanto en porcentaje como en número de especies afectadas. Añade que dichos rebasamientos no pusieron en peligro el equilibrio del recurso haliéutico ni modificaron los criterios de estabilidad que sirven para repartir las cuotas entre los Estados miembros.

32 Con carácter preliminar, hay que observar que el artículo 226 CE permite a la Comisión incoar un procedimiento por incumplimiento cada vez que considere que un Estado miembro ha dejado de observar una de sus obligaciones comunitarias, sin que sea necesario hacer distinciones según la naturaleza o la importancia de la infracción (sentencia de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Italia, C-209/88, Rec. p. I-4313, apartado 13).

33 Debe señalarse que el procedimiento contemplado en el artículo 226 CE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado (véanse las sentencias de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, 301/81, Rec. p. 467, apartado 8, y de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, Rec. p. I-5991, apartado 14).

34 En el presente asunto, la Comisión ha aportado, en apoyo de su recurso, elementos de hecho circunstanciados que demuestran, concretamente, que las cuotas fueron sobrepasadas en un 57 % para el lenguado y en un 330 % para el rape en la campaña de pesca de 1988, así como la existencia de casos de excesos considerables sobre las cuotas de pesca en 1990. Además, ha afirmado que continuaron las descargas de varias poblaciones de peces después de la medida nacional de prohibición de la pesca e incluso después de que la Comisión decidiera poner fin a la pesca. El Gobierno francés no niega la exactitud de dichas comprobaciones.

35 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.

36 Por lo que respecta a la mejora progresiva de la gestión de la pesca, es preciso señalar que carece de relevancia que el incumplimiento resulte de la voluntad del Estado miembro al que le sea imputable, de su negligencia o de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente (sentencia Comisión/España, antes citada, apartado 15). Dichos esfuerzos, aunque hayan conducido a una disminución del rebasamiento de las cuotas, no pueden excusar los incumplimientos comprobados.

37 En cuanto a la alegación del Gobierno francés basada en que el incumplimiento de sus obligaciones no causó ningún perjuicio, aun suponiendo que se hubiera probado esta alegación, debe recordarse que la inobservancia de una obligación impuesta por una norma de Derecho comunitario es en sí misma constitutiva de incumplimiento y que la consideración de que esa inobservancia no ha producido consecuencias negativas carece de pertinencia (véase la sentencia de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Italia, antes citada, apartado 14).

38 Procede, pues, declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87, al no haber fijado las modalidades adecuadas de utilización de las cuotas que se le atribuyeron para las campañas de pesca de 1988 y 1990 y al no haber velado por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante un control suficiente de las actividades pesqueras y una inspección adecuada de la flota pesquera, de los desembarcos y del registro de capturas, por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990.

La prohibición tardía de la pesca

39 El Tribunal de Justicia ya ha declarado, en su sentencia de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia (C-52/95, Rec. p. I-4443, apartados 29 y 30), que el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87, obliga a los Estados miembros a tomar medidas coercitivas para prohibir provisionalmente toda actividad pesquera antes incluso de que se agoten las cuotas.

40 En el presente asunto, la Comisión subraya que, en lo que respecta a la campaña de pesca de 1988, había alertado a las autoridades francesas en varias ocasiones mediante télex acerca del agotamiento de las poblaciones y del riesgo de que se sobrepasaran las cuotas. En lo que respecta a la campaña de pesca de 1990, había comunicado seis casos en los que se habían rebasado las cuotas. Las autoridades francesas no tomaron ninguna medida de intervención.

41 Por lo que se refiere a la campaña de pesca de 1988, el Gobierno francés reconoció, en su escrito de 23 de octubre de 1989, que se habían rebasado las cuotas sin que hubiese tomado, a su debido tiempo, las medidas de prohibición y se justificó invocando las dificultades relacionadas con la instalación de nuevos programas informáticos. En concreto, respecto a la platija, el lenguado y el rape, mencionó las dificultades ocasionadas por la gestión de dichas cuotas, que son muy bajas; además, la flotilla que pesca esas especies se encuentra muy dispersa.

42 Por lo que se refiere a la campaña de pesca de 1990, el Gobierno francés explicó en su escrito de 22 de enero de 1992 que las cuotas habían sido rebasadas debido a las deficiencias del sistema estadístico entonces en vigor, que generó un retraso importante en las declaraciones mensuales de captura y dificultades para seguir su evolución.

43 En primer lugar, con respecto a la dificultad de las autoridades francesas para gestionar las cuotas de pesca de poco volumen, la Comisión señala acertadamente que dicha dificultad era previsible a partir de la discusión y la adopción de los Reglamentos que fijan las cuotas anuales. Además, cabe hacer constar que el Gobierno francés no puede legitimar la prohibición tardía de la pesca invocando la insuficiencia de su sistema de control cuyas modalidades de utilización no estaban suficientemente adaptadas a las características de la pesca efectuada por los barcos que enarbolan pabellón francés.

44 En segundo lugar, en cuanto a los problemas de orden informático y estadístico, es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede invocar dificultades prácticas para justificar la no adopción de medidas de control adecuadas. Al contrario, corresponde a los Estados miembros encargados de la ejecución de las normativas comunitarias en el sector de los productos de la pesca, superar dichas dificultades tomando las medidas oportunas (sentencias de 20 de marzo de 1990, Comisión/Francia, antes citada, apartado 23, y de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia, antes citada, apartado 28).

45 A este respecto, es preciso subrayar que el artículo 11 del Reglamento nº 2241/87 se impone a los Estados miembros como norma general indispensable 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. Hay que llegar a la conclusión, pues, de que el retraso de las autoridades francesas en prohibir provisionalmente la pesca a su debido tiempo, constituye una infracción del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87.

46 En su defensa, el Gobierno francés sostiene que, desde 1989, ha perfeccionado la gestión de las cuotas de pesca nacionales para hacerla más fiable y poder reaccionar a tiempo cuando se prevea que las cuotas serán rebasadas.

47 Sin embargo, la mejora de la eficacia de los controles después de dicho incumplimiento no afecta al hecho de que, en el curso de las campañas de pesca de 1988 y 1990, se produjeron diversos rebasamientos considerables de las cuotas en el territorio francés o en las aguas marítimas sometidas a su jurisdicción, sin que se tomaran medidas de prohibición provisional de la pesca a su debido tiempo.

48 Procede declarar, pues, que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 al no prohibir provisionalmente la pesca por parte de los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en su territorio, pese a que se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente y, en su caso, al prohibir la pesca cuando ya se había sobrepasado ampliamente la cuota, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990.

La falta de sanciones penales o administrativas

49 La República Francesa indica que hasta 1997 no se introdujo en el Derecho francés un mecanismo de sanciones administrativas por los rebasamientos de las cuotas, inspirado en el previsto por el 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 totales admisibles de capturas y las cuotas (DO L 115, p. 3).

50 Sin embargo, como ha señalado acertadamente la Comisión, ya antes de la adopción del Reglamento nº 847/96, los Estados miembros estaban obligados a iniciar acciones administrativas en caso de infracción de la normativa comunitaria en materia de conservación y de control de los recursos pesqueros, en virtud del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87. Es necesario hacer constar que, por lo que respecta a las campañas de pesca de 1988 y 1990, las autoridades francesas no cumplieron esta obligación.

51 En cuanto a las sanciones penales, el Gobierno francés justifica el escaso número de procesos penales, en primer lugar, por la necesidad de que se haya adoptado previamente una Orden ministerial de prohibición de la pesca relativa, a la vez, a una especie y a una zona de pesca y, en segundo lugar, por la dificultad de obtener la prueba de la infracción, la mayor parte de las veces en el mar, por parte de un agente jurado.

52 Por lo que respecta a la prueba en el mar, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el exceso sobre las cuotas que trata de evitarse con el sistema de control no consiste en la captura de determinados peces, sino en el desembarque o el transbordo de capturas excedentarias. En efecto, del artículo 1 del Reglamento nº 2241/87 se deduce que los controles e inspecciones impuestos por la normativa comunitaria atañen a «las actividades de descarga, venta y almacenamiento de pescado y el registro de descargas y ventas». De ello se deduce que las infracciones al régimen de cuotas que deben ser sancionadas por el Estado miembro de desembarque o de transbordo en virtud del artículo 11 *quater*, introducido en el Reglamento nº 2241/87 por el Reglamento (CEE) nº 3483/88 del Consejo, de 7 de noviembre de 1988 (DO L 306, p. 2), son las que tienen lugar en el momento de la descarga o del transbordo de capturas en un puerto de este Estado miembro o en las aguas marítimas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción (sentencia de 27 de marzo de 1990, España/Consejo, C-9/89, Rec. p. I-1383, apartados 28 y 29).

53 Por consiguiente, no es necesario que la infracción sea comprobada en el mar para poder aplicar una sanción penal, puesto que las infracciones pueden

comprobarse fácilmente al desembarcarse las capturas en puerto o durante las actividades de descarga, venta o almacenamiento.

54 Además, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, son los Estados miembros los que determinan las modalidades de utilización de las cuotas que les han sido atribuidas, incluidas las condiciones de su aplicación. Pues bien, 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 (véase la sentencia de 8 de junio de 1993, Comisión/Países Bajos, C-52/91, Rec. p. I-3069, apartado 36).

55 En consecuencia, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87, al no haber iniciado acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras llevadas a cabo después de las prohibiciones de pesca, por lo que respecta a las campañas de 1988 y 1990.

Costas

56 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Francesa. Por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, respectivamente, del artículo 5, apartado 2, 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, en relación con el artículo 1, apartado 1, del 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, y del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87:

— al no haber fijado las modalidades adecuadas de utilización de las cuotas que se le atribuyeron para las campañas de pesca de 1988 y 1990 y al no haber velado por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante un control suficiente de las actividades pesqueras y mediante una inspección adecuada de la flota pesquera, de los desembarcos y del registro de capturas, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990;

— al no prohibir provisionalmente la pesca por parte de los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en su territorio, pese a que se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente y, en su caso, al prohibir la pesca cuando ya se había sobrepasado ampliamente la cuota, tanto por lo que respecta a la campaña de pesca de 1988 como a la campaña de pesca de 1990,

y

— al no haber iniciado acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades de pesca llevadas a cabo después de las prohibiciones de pesca, por lo que respecta a las campañas de 1988 y 1990.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de febrero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola