SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de abril de 2002 *

En los asuntos acumulados C-418/00 y C-419/00,

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 la Sra. C. Vasak y el Sr. G. de Bergues, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tienen por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 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); 1 y 11, apartados 1 y 2, 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); 9, apartado 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), y 2, 21, apartados 1 y 2, y 31 del 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) (C-418/00), así como en virtud de los artículos 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 y 2, 21 y 31 del Reglamento nº 2847/93, en relación con los Reglamentos (CE) nº 3362/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1995 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 363, p. 1), y nº 3074/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1996 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 330, p. 1) (C-419/00),

— al no haber establecido las normas apropiadas para la utilización de las cuotas que le fueron asignadas para las campañas pesqueras de 1991 a 1994 (C-418/00), así como de 1995 y 1996 (C-419/00),

— al no haber velado por que se cumpliera la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante el control de las actividades pesqueras, así como mediante la inspección adecuada de las descargas y del registro de las capturas,

— al no haber prohibido provisionalmente la pesca efectuada por los buques pesqueros que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés, siendo así 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, y ello respecto a las campañas pesqueras de 1991 a 1994 (C-418/00), así como de 1995 y 1996 (C-419/00), y

— al no haber entablado las acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras efectuadas tras las prohibiciones de pesca, respecto a las campañas de 1991 a 1994 (C-418/00), así como de 1995 y 1996 (C-419/00),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

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

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de octubre de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sendos escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de noviembre de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, dos recursos que tienen por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 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); 1 y 11, apartados 1 y 2, 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); 9, apartado 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), y 2, 21, apartados 1 y 2, y 31 del 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) (C-418/00), así como en virtud de los artículos 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 y 2, 21 y 31 del Reglamento nº 2847/93, en relación con los Reglamentos (CE) nº 3362/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1995 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 363, p. 1), y nº 3074/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1996 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 330, p. 1) (C-419/00),

— al no haber establecido las normas apropiadas para la utilización de las cuotas que le fueron asignadas para las campañas pesqueras de 1991 a 1994 (C-418/00), así como de 1995 y 1996 (C-419/00),

— al no haber velado por que se cumpliera la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante el control de las actividades pesqueras, así como mediante la inspección adecuada de las descargas y del registro de las capturas,

— al no haber prohibido provisionalmente la pesca efectuada por los buques pesqueros que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés, siendo así 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, y ello respecto a las campañas pesqueras de 1991 a 1994 (C-418/00), así como de 1995 y 1996 (C-419/00), y

— al no haber entablado las acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras efectuadas tras las prohibiciones de pesca, respecto a las campañas de 1991 a 1994 (C-418/00), así como de 1995 y 1996 (C-419/00).

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2001, se acumularon los asuntos C-418/00 y C-419/00 a efectos de la fase escrita del procedimiento y de la sentencia, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

El contexto jurídico comunitario

3 Existe un conjunto de reglamentos comunitarios que establecen para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces los totales admisibles de capturas y las condiciones en las que pueden pescarse. Cuando se comprueba 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 es establecido cada año. El volumen de las capturas disponibles para la Comunidad es 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.

4 Por otra parte, dichos Reglamentos prevén el establecimiento de las medidas necesarias para alcanzar y cumplir dichos objetivos, como la inspección de los barcos de pesca, el control de las capturas, la prohibición de la pesca y acciones penales o administrativas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas.

Disposiciones que regulan la utilización de las cuotas así como la inspección de los buques pesqueros y el control de las capturas

5 El artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 dispone:

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

6 A partir del 1 de enero de 1993 dicho Reglamento fue sustituido por el Reglamento nº 3760/92, cuyo artículo 9, apartado 2, impone a los Estados miembros una obligación similar, 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.»

7 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87, que forma parte del título I, «Inspección y control de los barcos de pesca y de sus actividades», dispone:

«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.»

8 Según el artículo 2 del Reglamento nº 2241/87, que también forma parte de su título I:

«1. 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. Procurarán, igualmente, que no haya ninguna discriminación en la selección de los sectores y de los barcos que se inspeccionen.

2. Las personas responsables de los barcos de pesca que sean objeto de una inspección prestarán su colaboración, facilitando la inspección efectuada conforme al apartado 1.»

9 A partir del 1 de enero de 1994, el Reglamento nº 2241/87 fue sustituido por el Reglamento nº 2847/93. El artículo 2 de éste, que figura en el título I, «Inspección y control de los buques pesqueros y de sus actividades», es del siguiente tenor literal:

«1. Con objeto de garantizar el cumplimiento de toda la normativa vigente sobre medidas de conservación y control, cada Estado miembro controlará, en su territorio y en las aguas marítimas sometidas a su soberanía o jurisdicción, la práctica de la pesca y de las actividades conexas. Inspeccionará los buques pesqueros y examinará todas las actividades de manera que pueda verificarse la aplicación del presente Reglamento, en particular las actividades de desembarque, venta, transporte y almacenamiento de productos de la pesca y el registro de desembarques y ventas.

2. Los buques pesqueros que enarbolen pabellón de un país tercero que puedan faenar y que naveguen en aguas marítimas sometidas a la jurisdicción o soberanía de un Estado miembro estarán sujetos a un régimen de comunicación de sus desplazamientos y de comunicación de las capturas que lleven a bordo.

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de estos procedimientos.

3. Cada Estado miembro controlará, fuera de la zona de pesca comunitaria, las actividades pesqueras realizadas por sus buques cuando tal control sea preciso para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria aplicable en esas aguas.

4. 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.»

Disposiciones relativas a la prohibición de la pesca

10 Según el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87, integrado en el título III, «Prohibición de las actividades de pesca»:

«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 o 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 trasbordos y desembarcos 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.»

11 A partir del 1 de enero de 1994, el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87 fue sustituido por el artículo 21, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2847/93, que forma parte del título IV, «Regulación y prohibición de las actividades pesqueras», cuyo contenido es esencialmente idéntico.

Disposiciones relativas a las acciones penales o administrativas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas

12 El artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 dispone:

«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.»

13 A partir del 1 de enero de 1994, el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 fue sustituido por el artículo 31 del Reglamento nº 2847/93, que forma parte del título VIII, «Medidas que deben adoptarse en caso de incumplimiento de la normativa vigente», y que establece:

«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.

3. Las medidas que resulten de las actuaciones a que se refiere el apartado 2 podrán incluir, en función de la gravedad de la infracción:

— multas,

— embargo de las artes de pesca y capturas prohibidas,

— apresamiento preventivo del buque,

— inmovilización temporal del buque,

— suspensión de la licencia,

— retirada de la licencia.

4. Las disposiciones del presente artículo no serán óbice para que el Estado miembro en el que se efectúe el desembarque o transbordo transfiera el expediente relativo a una infracción a las autoridades competentes del Estado miembro en el que esté registrado el buque con el acuerdo de este último Estado y siempre que esta transferencia sea más adecuada para garantizar el resultado previsto en el apartado 2. Cualquier transferencia de este tipo deberá ser comunicada a la Comisión por el Estado miembro en el que se efectúe el desembarque o transbordo.»

Los hechos y el procedimiento administrativo previo

14 La Comisión inició, por separado, dos procedimientos de infracción contra la República Francesa relativos, respectivamente, a las campañas de pesca de 1991 a 1994 (C-418/00), y a las de 1995 y 1996 (C-419/00).

Las campañas de pesca de 1991 a 1994 (C-418/00)

15 Mediante escrito de 16 de enero de 1996 la Comisión señaló a las autoridades francesas que las poblaciones de peces asignadas a la República Francesa para las

campañas de 1991 a 1994 habían sido objeto de actividades de pesca excesivas. Al sostener que las autoridades francesas habían incumplido sus obligaciones de control, la Comisión les instó a que facilitaran los datos relativos a las capturas y a los desembarques sobre los que se habían basado para acordar la suspensión provisional de la pesca, así como todos los datos útiles sobre las actuaciones promovidas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas.

16 Mediante escrito de 16 de abril de 1996, las autoridades francesas confirmaron que las capturas habían sido excesivas con respecto a las poblaciones que había citado la Comisión en su escrito de 16 de enero de 1996. Indicaron también que no habían podido encontrar las actas relativas a las diligencias promovidas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas.

17 Mediante requerimiento de 27 de marzo de 1998, en el que consideraba que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en materia de gestión y control de cuotas de pesca, en particular, al no prohibir la pesca en el momento adecuado cuando se consideró que las capturas efectuadas por los buques que enarbolan pabellón francés o registradas en el territorio francés habían agotado determinadas cuotas, la Comisión instó a la República Francesa para que presentara sus observaciones. Además, al alegar que no había recibido de las autoridades francesas ninguna información satisfactoria en materia de sanciones, señaló en el mismo escrito que éstas no habían incoado las diligencias previstas en los artículos 2 y 31 del Reglamento nº 2847/93.

18 En su respuesta de 7 de agosto de 1998 las autoridades francesas negaron los incumplimientos señalados, alegando que habían adoptado todas las disposiciones adecuadas desde que las estadísticas de pesca disponibles habían revelado que se había agotado una cuota o que se estaba agotando.

19 Por considerar que dichas explicaciones no eran convincentes, mediante escrito de 30 de septiembre de 1999, la Comisión remitió un dictamen motivado a la República Francesa.

20 Este Estado miembro respondió al dictamen motivado mediante escrito de 7 de diciembre de 1999. En él las autoridades francesas no negaban los rebasamientos de cuotas señalados por la Comisión y reconocían que las disposiciones nacionales a la sazón en vigor no les habían permitido prohibir la pesca en el momento adecuado. No obstante, alegaban que en 1998 se había aprobado un procedimiento de urgencia que permite dictar las órdenes de prohibición de la pesca dentro del plazo previsto. En lo que a la inexistencia de sanciones contra los responsables de los rebasamientos de cuotas se refiere, las autoridades francesas explicaron que habían acordado una gestión colectiva de las cuotas de pesca que, en el plano administrativo y económico, penalizaba a las organizaciones de productores responsables de esos rebasamientos.

Las campañas de pesca de 1995 y 1996 (C-419/00)

21 Mediante escritos de 3 de febrero y de 11 de noviembre de 1997 la Comisión señaló a las autoridades francesas que habían incumplido sus obligaciones de control en lo tocante a las campañas de pesca de 1995 y de 1996, habida cuenta de que se habían sobrepasado las cuotas asignadas a la República Francesa para dichas campañas y que no se había adoptado en el momento adecuado ninguna medida de prohibición provisional. Asimismo les instó a que facilitaran los datos relativos a las capturas y a los desembarques sobre los que se habían basado para acordar la suspensión provisional de pesca, así como todos los datos útiles sobre las actuaciones promovidas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas.

22 Mediante escritos de 3 de abril de 1997 y de 26 de enero de 1998 las autoridades francesas señalaron algunos errores en las cifras aportadas por la Comisión. Además, alegaron que se habían dictado las órdenes de prohibición de la pesca desde que las estadísticas disponibles habían revelado que una cuota había sido alcanzada o sobrepasada. Agregaron que no habían podido encontrar las actas relativas a las diligencias incoadas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas.

23 Por considerar que dichas medidas no fueron suficientes para impedir que las capturas fueran excesivas en 1995 y en 1996, el 4 de marzo de 1999 la Comisión remitió a la República Francesa un requerimiento en el que incluyó unos cuadros que reflejaban las actividades de pesca excesivas de los buques que enarbolaban pabellón francés o registrados en el territorio francés respecto a una serie de once poblaciones durante dichos años. En él reiteraba las imputaciones de que las autoridades francesas habían incumplido las obligaciones que les incumben en materia de gestión y de control de las cuotas de pesca, en particular, al no prohibir la pesca en el momento adecuado, cuando se consideraba que las capturas efectuadas por dichos buques habían agotado algunas cuotas y al no promover acciones penales o administrativas contra los responsables de los rebasamientos de cuotas.

24 En su respuesta de 27 de abril de 1999, las autoridades francesas negaron los incumplimientos alegados, especialmente en lo tocante a la pesca de la caballa en 1996. Señalaron que para cada una de las poblaciones citadas por la Comisión adoptaron todas las disposiciones apropiadas desde que era evidente que se había agotado una cuota o que ésta se estaba agotando. Según dichas autoridades, algunos rebasamientos se debieron a los desembarques efectuados en el extranjero por los buques que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés, mientras que otros se debieron a que se siguió faenando entre el momento en que se adoptó la decisión de prohibición y el de su aplicación.

25 Por estimar que dichas explicaciones no eran satisfactorias, el 30 de septiembre de 1999 la Comisión envió un dictamen motivado a la República Francesa.

26 En su respuesta de 7 de diciembre de 1999 a dicho dictamen las autoridades francesas no negaban los rebasamientos de cuotas señalados por la Comisión, excepto el que se refería a la caballa. Aunque reconocían que las disposiciones nacionales vigentes a la sazón no les habían permitido prohibir la pesca en el momento adecuado, alegaban que se había aprobado un procedimiento de urgencia en 1998 que permite dictar las órdenes de prohibición de la pesca dentro del plazo previsto. Por lo que respecta al hecho de que no se hubieran impuesto

sanciones a los responsables de los rebasamientos de cuotas, las autoridades francesas explicaban que habían optado por una gestión colectiva de las cuotas de pesca que, en el plano administrativo y económico, penalizaba a las organizaciones de productores responsables de esos rebasamientos.

27 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 por incumplimiento.

Sobre la admisibilidad del recurso

28 En su escrito de contestación, común para ambos asuntos, el Gobierno francés cuestiona el fundamento de los recursos, alegando que éstos parecen dirigidos a obtener una condena de principio de la República Francesa a pesar de los continuos esfuerzos que ésta ha realizado.

29 El Gobierno francés había propuesto la misma excepción en el recurso por incumplimiento relativo a las campañas pesqueras de 1988 y 1990, que la Comisión presentó en su contra. El Tribunal de Justicia desestimó dicha excepción en la sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia (C-333/99, Rec. p. I-1025), apartados 23 a 25. Más concretamente, es preciso recordar que, en el ejercicio de las competencias que le otorgan en los artículos 211 CE y 226 CE, la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés para ejercitar la acción puesto que tiene de oficio por misión, en el interés general comunitario, velar por la aplicación del Tratado CE por parte de los Estados miembros e instar, con vistas a su cese, 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; de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7773, apartado 59, y de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, antes citada, apartado 23).

30 Por consiguiente, los recursos son admisibles.

Sobre el fondo

31 La Comisión formuló las cuatro imputaciones siguientes contra la República Francesa:

— la inexistencia de métodos adecuados para la utilización de las cuotas, con infracción de los artículos 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 (C-418/00) y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 (C-418/00 y C-419/00);

— la no inspección de los barcos de pesca y la falta de control de las capturas, con infracción de los artículos 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83 (C-418/00), 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87 (C-418/00), 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 (C-418/00 y C-419/00) y 2 del Reglamento nº 2847/93 (C-418/00 y C-419/00);

— la prohibición tardía de la pesca, con infracción del artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87 (C-418/00) y, desde el 1 de enero de 1994, del artículo 21, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2847/93 (C-418/00 y C-419/00), y

— la falta de sanciones penales o administrativas, con infracción del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 (C-418/00) y, desde el 1 de enero de 1994, del artículo 31 del Reglamento nº 2847/93 (C-418/00 y C-419/00).

32 Por consiguiente, procede analizar conjuntamente las imputaciones primera y segunda.

Alegaciones de las partes

Sobre la determinación de métodos apropiados para la utilización de las cuotas, así como la falta de inspección de los barcos de pesca y de control de las capturas

33 En primer lugar, la Comisión alega que las autoridades francesas no adoptaron ninguna medida para la utilización de las cuotas suficientemente adaptada y eficaz para la gestión de las cuotas de los distintos tipos de pesca. A su juicio, algunas medidas especiales habrían sido especialmente útiles para la gestión de las cuotas durante el último mes de los años 1991 a 1996, ya que habrían permitido que se afinara y se reforzara el control del ritmo de la utilización de las cuotas, lo cual habría facilitado la prohibición de la pesca en el momento oportuno.

34 En segundo lugar, la Comisión sostiene que el Gobierno francés no controló suficientemente el ejercicio de las actividades de pesca ni comprobó adecuadamente las descargas y el registro de las capturas. Considera que si se hubieran realizado inspecciones de manera eficaz, se habrían podido adoptar en el momento adecuado las medidas de prohibición de la pesca y se habrían respetado las cuotas.

35 Más concretamente, la Comisión alega que los rebasamientos de cuotas puestos de relieve en los cuadros anexos a los requerimientos de 27 de marzo de 1998 y de 4 de marzo de 1999 demuestran que las autoridades francesas no adoptaron en su momento las medidas de control necesarias para evitar tales rebasamientos.

36 Aunque, en gran medida, reconoce la existencia de los rebasamientos de cuotas señalados por la Comisión, el Gobierno francés indica que, a pesar de la mejora de su gestión de las cuotas, seguía existiendo un problema en relación con las capturas que los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés desembarcaban en el extranjero. Por lo tanto, asegura que las autoridades francesas conocieron tarde la existencia de dichas capturas y que ese retraso ocasionó los rebasamientos de cuotas. No obstante, alega el Gobierno francés que, desde 1997, se solucionó dicho problema y que en 1998 no se produjo rebasamiento alguno.

37 En relación, más concretamente, con la campaña de pesca de 1996, el Gobierno francés niega los rebasamientos señalados por la Comisión por lo que respecta a la caballa. A este respecto, se refiere a los mecanismos para la transferencia de las capturas de caballa entre las poblaciones Este y Oeste, establecidos por el Reglamento nº 3074/95. Esencialmente, señala que una parte del total admisible de las capturas de la población Oeste, que representa 65.000 toneladas de caballa y que corresponde a las zonas CIEM V b (CE), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII y XIV, podría pescarse durante el último trimestre del año en las zonas CIEM II a (CE), III a, III b, c, d y IV, que comprenden la población Este.

38 Alega que estos mecanismos de transferencia permiten que los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés pesquen en el Mar Báltico hasta 2.770 toneladas de caballa que se suman a la cuota nacional de 1.270 toneladas atribuida para la población Este. A su juicio, de ello se desprende que la diferencia entre las toneladas capturadas por dichos barcos y la referida cuota debe imputarse a dicho margen de 2.770 toneladas, y que, por lo tanto, no implica un rebasamiento.

39 El Gobierno francés niega, además, que en 1996 se llevaran a cabo actividades excesivas de pesca del arenque en la zona V b, Via N y Vib. Rechazando la argumentación de la Comisión según la cual ésta se basó en las cifras comunicadas por las autoridades francesas con arreglo al artículo 15, apartado 1,

del Reglamento nº 2847/93, alega que las cifras mencionadas por la Comisión son erróneas y no corresponden a las toneladas declaradas por los barcos afectados.

Sobre la prohibición tardía de la pesca

40 La Comisión sostiene que entre 1991 y 1996 las autoridades francesas adoptaron particularmente tarde las decisiones de prohibición de la pesca, a saber, a menudo, dos o tres meses después de la fecha apropiada, y que, en determinados casos, ni siquiera se adoptaron tales decisiones.

41 El Gobierno francés alega que no esperó que se agotaran las cuotas de pesca antes de adoptar las decisiones de prohibición. Puntualiza que éstas se adoptaron ciertamente cuando el nivel conocido de las capturas era inferior a las cuotas. Precisa, no obstante, que transcurren quince días entre la decisión de prohibición y su aplicación mediante la publicación en el *Journal officiel de la République française*. Afirma que los rebasamientos de cuotas se deben a que se siga faenando durante dicho intervalo.

Sobre la falta de sanciones penales o administrativas

42 Al rechazar la alegación del Gobierno francés de que no había podido encontrar las actas relativas a los rebasamientos de cuotas controvertidos y al apreciar la inexistencia de pruebas minuciosas en cuanto a las posibles sanciones acordadas contra organizaciones de productores, la Comisión llega a la conclusión de que las autoridades francesas no incoaron las diligencias necesarias.

43 El Gobierno francés distingue entre las sanciones de carácter penal, que se aplican a los pescadores, y las de carácter administrativo, que se imponen a las organizaciones de productores.

44 Por lo que respecta a las primeras, el Gobierno francés alega que las modificaciones del nivel de las capturas tras la prohibición de la pesca no resultan de que se siga faenando de manera delictiva sino de rectificaciones estadísticas relativas a las capturas efectuadas previamente a dicha prohibición.

45 Dicho Gobierno agrega que unas actividades de pesca excesivas sólo pueden dar lugar a diligencias penales si infringen una orden ministerial de prohibición que tenga por objeto a la vez una especie y a una zona de pesca, publicada en el *Journal officiel de la République française,* y si un agente habilitado las ha comprobado, lo cual, afirma, por lo general sólo puede hacerse en el mar.

46 En relación con las sanciones administrativas, el Gobierno francés se refiere a un sistema que encomienda la gestión colectiva de las cuotas nacionales a las organizaciones de productores y que establece sanciones económicas al prever que cuando se supera la cuota atribuida a una de las organizaciones de productores, las cantidades correspondientes a este rebasamiento se deducen al determinar la forma de reparto de la cuota nacional para el año siguiente entre las diferentes organizaciones.

47 El Gobierno francés agrega que actualmente está elaborando un proyecto de decreto cuyo objeto consiste en penalizar adecuadamente a las organizaciones de productores responsables de rebasamientos de cuotas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la determinación de las medidas apropiadas para la utilización de las cuotas, y la falta de inspección de los barcos de pesca y de control de las capturas

48 En apoyo de sus dos recursos la Comisión aporta elementos de hecho pormenorizados que demuestran casos de reiteración de actividades de pesca excesivas. Así, por ejemplo, rebasamientos de cuotas de pesca para la anchoa, que pasaron de alrededor del 100 % durante la campaña de pesca de 1991 al 50 % en 1992 y al 67 % en 1994, y de los relativos a la pescadilla, que pasaron de alrededor del 10 % en 1992 al 15 % en 1994 y al 10 % en 1995.

49 De la importancia de los rebasamientos señalados y de su repetición en el tiempo se desprende que los casos de actividades de pesca excesivas sólo pudieron derivarse de la falta de medidas apropiadas para la utilización de las cuotas de pesca y del incumplimiento de las obligaciones de control.

50 Es cierto que, gracias a los esfuerzos del Gobierno francés, el margen de rebasamiento de las cuotas de pesca se redujo notablemente durante el período considerado. No obstante, la mejora en la gestión de dichas cuotas no puede excusar los incumplimientos comprobados (véase la sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, antes citada, apartado 36).

51 A este respecto, 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. 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 normas comunitarias en el sector de los productos de la pesca, superar dichas dificultades tomando las medidas oportunas (véase la sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/ Francia, antes citada, apartados 36 y 44).

52 No procede admitir la argumentación del Gobierno francés sobre las capturas desembarcadas en el extranjero. Debe señalarse, en efecto, que el punto 4.2.2 del anexo IV del Reglamento (CEE) nº 2807/83 de la Comisión, de 22 de septiembre de 1983, por el que se definen las modalidades particulares del registro de los datos relativos a las capturas de pescado en los Estados miembros (DO L 276, p. 1), establece que los capitanes de barco deben remitir a las autoridades competentes el original del diario de a bordo y de la declaración de desembarque en el plazo máximo de 48 horas a partir del término de las operaciones de desembarque. La transmisión de dichos documentos debería haber permitido que las autoridades francesas estuvieran directamente informadas de las capturas desembarcadas en el extranjero por los barcos que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés. La repetición de los rebasamientos parece indicar que la República Francesa no hizo lo necesario para que se cumplieran dichas obligaciones de información.

53 En relación con los rebasamientos de cuotas respecto a la caballa durante la campaña de pesca de 1996, es cierto que, según lo dispuesto en el Reglamento nº 3074/95, para garantizar una mejor explotación de estas cuotas el Gobierno francés está autorizado a transferir 2.770 toneladas de caballa de las zonas II a (salvo la zona comunitaria), V b (CE), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII y XIV a las zonas adyacentes. No obstante, los mecanismos de transferencia de las capturas de caballa, previstos en el anexo de dicho Reglamento, limitan al período comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 1996 las posibilidades de tal transferencia de pesca hacia las aguas comunitarias de la división CIEM IV a.

54 En el caso de autos la Comisión señaló que en el mes de noviembre de 1996 se había sobrepasado la cuota global de 1.270 toneladas de caballa en las zonas II a, III a, b, c, d y IV. El Gobierno francés no ha probado que las 88 toneladas que corresponden a la diferencia entre las toneladas capturadas y su cuota fueran capturadas únicamente en la zona CIEM IV a, con exclusión de las otras zonas objeto del presente recurso por incumplimiento.

55 Por lo que respecta a las actividades de pesca excesivas de arenque en 1996, la Comisión no está obligada a tomar en consideración las nuevas cifras que no le fueron facilitadas hasta una vez expirado el plazo previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento nº 2847/93.

56 Por consiguiente, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben, en relación con las campañas de pesca de 1991 a 1996, en virtud de los artículos 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87, 9, apartado 2, del Reglamento nº 3760/92 y 2 del Reglamento nº 2847/93, al no haber establecido las medidas apropiadas para la utilización de las cuotas que le fueron atribuidas y al no haber velado por que se respetara la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante el control de las actividades de pesca y la inspección adecuada de las descargas y del registro de las capturas.

Sobre la prohibición tardía de la pesca

57 El cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros, en virtud del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros, es imperativo para garantizar la protección de los fondos pesqueros, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas.

58 Por dichos motivos, el Tribunal de Justicia ya ha declarado 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 (véase la sentencia de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia, C-52/95, Rec. p. I-4443, apartados 29 y 30). Esta inter-

pretación es igualmente válida respecto al artículo 21, apartado 2, del Reglamento nº 2847/93, cuyo texto es esencialmente idéntico al del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87, al que sustituye.

59 Además, 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 (véanse las sentencias de 8 de junio de 1993, Comisión/Países Bajos, C-52/91, Rec. p. I-3069, apartado 36, y de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, antes citada, apartado 54).

60 De ello se desprende que un Estado miembro no puede invocar un retraso debido a la demora en la transmisión de datos o a la espera de la publicación de una decisión para justificar la no adopción a su debido tiempo de medidas apropiadas para prohibir la pesca. Al contrario, un Estado miembro está obligado a tener en cuenta tales dilaciones de índole administrativa cuando fija la fecha de prohibición de la pesca.

61 Por consiguiente, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben, en relación con las campañas de pesca de 1991 a 1993, en virtud del artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87 y, en relación con las campañas de pesca de 1994 a 1996, en virtud del artículo 21, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2847/93, al no haber prohibido provisionalmente la pesca realizada por los barcos de pesca que enarbolan pabellón francés o registrados en territorio francés, cuando se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente y al prohibir finalmente la pesa cuando la cuota ya se había superado ampliamente.

Sobre la falta de sanciones penales o administrativas

62 En caso de infracción de las normas comunitarias en materia de conservación y control de la pesca, las autoridades competentes de un Estado miembro están

obligadas a promover una acción penal o administrativa contra los responsables, de conformidad con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87. Idéntica obligación incumbe a los Estados miembros, desde el 1 de enero de 1994, en virtud del artículo 31, apartado 1, del Reglamento nº 2847/93.

63 En relación con la alegación del Gobierno francés sobre las rectificaciones estadísticas, baste señalar que un Estado miembro no puede esgrimir la insuficiencia estadística de su sistema de control para justificar su incumplimiento de las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario.

64 En cuanto a la alegación de dicho Gobierno basada en la necesidad de comprobar las infracciones, por lo general en el mar, para poder aplicar una sanción penal, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que dichas infracciones pueden comprobarse fácilmente al desembarcarse las capturas en puerto o durante las actividades de descarga, venta o almacenamiento (véase la sentencia de 1 febrero de 2001, Comisión/Francia, antes citada, apartado 53).

65 Por lo que respecta a las sanciones de carácter administrativo, las medidas adoptadas durante las campañas de pesca de 1995 y 1996 no se ajustaron a las exigencias del artículo 31, apartado 2, del Reglamento nº 2847/93. Contrariamente a los objetivos de dicho artículo, el sistema utilizado por las autoridades francesas, que prevé para las organizaciones de productores responsables de un rebasamiento de cuotas un mero reajuste en el año siguiente, no produce un efecto proporcionado a la gravedad de la infracción. Además, al no privar inmediatamente a los responsables de la infracción del beneficio económico que hayan obtenido, dicho sistema no surte un verdadero efecto disuasorio.

66 Por lo demás, carece de pertinencia en el presente recurso el hecho de que el Gobierno francés elabore un proyecto de Decreto con objeto de penalizar adecuadamente a las organizaciones de productores responsables de los rebasamientos de cuotas. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-147/00, Rec. p. I-2387, apartado 26).

67 Por consiguiente, procede señalar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben, en relación con las campañas de pesca de 1991 a 1993, en virtud del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y, en relación con las campañas de pesca de 1994 a 1996, en virtud del artículo 31 del Reglamento nº 2847/93, al no haber promovido acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras efectuadas tras las prohibiciones de pesca.

Costas

68 A tenor del artículo 69, apartado 2, 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 relación con las campañas de pesca de 1991 a 1996, en virtud de los artículos 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; 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; 9, apartado 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, y 2 del 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, al no haber establecido las medidas apropiadas para la utilización de las cuotas que le fueron atribuidas y al no haber velado por que se respetara la normativa comunitaria en materia de conservación de las especies mediante el control de las actividades de pesca y la inspección adecuada de las descargas y del registro de las capturas.

La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben, en relación con las campañas de pesca de 1991 a 1993, en virtud del artículo 11,

apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2241/87 y, en relación con las campañas de pesca de 1994 a 1996, en virtud del artículo 21, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2847/93, al no haber prohibido provisionalmente la pesca efectuada por los barcos de pesca que enarbolan pabellón francés o registrados en el territorio francés, cuando se consideraba que las capturas efectuadas habían agotado la cuota correspondiente y al prohibir finalmente la pesca cuando la cuota ya se había superado ampliamente.

La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben, en relación con las campañas de pesca de 1991 a 1993, en virtud del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y, en relación con las campañas de pesca de 1994 a 1996, en virtud del artículo 31 del Reglamento nº 2847/93, al no promover acciones penales o administrativas contra el capitán o cualquier otra persona responsable de las actividades pesqueras efectuadas tras la prohibición de pesca.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Jann Edward Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de abril de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann