CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 17 de octubre de 1995 *

1. El presente procedimiento, entablado con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, tiene su origen en un ejercicio abusivo de la pesca de la anchoa por parte de barcos pesqueros registrados en Francia durante los años 1991 y 1992, así como en la no incoación por parte de las autoridades francesas de acciones penales o administrativas contra los responsables.

I. Normativa comunitaria aplicable

2. El 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] (en lo sucesivo, «Reglamento de 1983») establece, en su artículo 1, que dicho régimen tiene como 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 [...]»

Las medidas de conservación necesarias para alcanzar dichos objetivos, que debe adoptar el Consejo a propuesta de la Comisión, pueden implicar no sólo actuaciones tradicionales, como establecer divisiones donde se prohíba o limite la pesca durante determinados períodos, adoptar normas en materia de aparejos pesqueros y de un tamaño mínimo por especie, sino también fijar el total admisible de capturas (en lo sucesivo, «TAC»), de algunas poblaciones o grupos de poblaciones de peces, para las cuales se considere necesario limitar el ejercicio de la actividad pesquera.

3. El párrafo primero del artículo 3 del Reglamento de 1983 dispone:

«Cuando, para una especie o especies de la misma familia, se compruebe la necesidad de limitar el volumen de las capturas, el total admisible de las capturas por existencias o grupos de existencias, la parte disponible para la Comunidad así como, en su caso, el total de las capturas autorizadas para terceros países y las condiciones específicas en las que deben efectuarse dichas capturas serán establecidas cada año.»

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56.

El apartado 1 del artículo 4 de este mismo Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«El volumen de las capturas disponibles para la Comunidad, mencionado en el artículo 3, 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.»

4. Basándose en el Reglamento de 1983, el Consejo adoptó los Reglamentos (CEE) del Consejo nºs 3926/90, de 20 de diciembre de 1990 [2] (en lo sucesivo, «Reglamento de 1990»), y nº 3882/91, de 18 de diciembre de 1991 [3] (en lo sucesivo, «Reglamento de 1991»), por los que se fijan para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces los totales autorizados de capturas (en lo sucesivo, «TAC») para 1991 y 1992 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse. Estos Reglamentos fijan, en sus artículos 3 y en sus Anexos, las cuotas asignadas a la República Francesa para la población de anchoas en la división CIEM VIII (en lo sucesivo, «división»). [4] Dichas cuotas ascendieron a 3.000 toneladas, para las campañas de pesca correspondientes a 1991 y 1992. Además, el artículo 5 de estos dos Reglamentos contiene la siguiente disposición:

«1. Queda prohibido conservar a bordo o desembarcar capturas procedentes de poblaciones de peces respecto de las que se hayan fijado TAC o cuotas, salvo si:

i) las capturas hubieran sido efectuadas por buques de un Estado miembro que disponga de una cuota y ésta no se hubiera agotado [...]»

5. La gestión del régimen de los TAC se rige asimismo por el 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 [5] (en lo sucesivo, «Reglamento de 1987»). [6] El artículo 1 de esta disposición establece:

«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

2 — DO L 378, p. 1.

3 — DO L 367, p. 1.

4 — Este sector comprende esencialmente las aguas del golfo de Vizcaya.

5 — DO L 207, p. 1.

6 — El Reglamento de 1987 fue modificado después por el Reglamento (CEE) nº 3483/88 del Consejo, de 7 de noviembre de 1988 (DO L 306, p. 2), siendo derogado después por el 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), que es la norma vigente en la actualidad.

soberanía o a su jurisdicción, la práctica de la pesca y de las actividades conexas. Inspeccionará los barcos de pesca y todas las 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.»

6. Con arreglo al apartado 1 del artículo 11 del Reglamento de 1987, todas las capturas 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. A este fin, los apartados 1 y 2 del artículo 9 de esta misma disposición establecen que los Estados miembros velarán por que, antes del 15 de cada mes, se registren todas las descargas de pescado realizadas por sus barcos así como por que se notifiquen a la Comisión todas la cantidades de pescado sujetas a un TAC o las cuotas descargadas en sus puertos en el curso del mes precedente.

7. A tenor del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento de 1987:

«Cada Estado miembro fijará la fecha en la que se considerará que las capturas de una población o grupo de poblaciones sujetas a cuotas 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 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» (el subrayado es mío).

Tras notificársele la prohibición provisional, la Comisión debe fijar, en los términos del apartado 3 del artículo 11, sobre la base de las informaciones disponibles, la fecha en la cual se considerará que se ha agotado la cuota asignada al Estado miembro interesado

e informar a dicho Estado al respecto. La Comisión puede asimismo fijar dicha fecha por su propia incitativa. El párrafo tercero del apartado 3 del artículo 11 dispone que la fijación de dicha fecha tendrá como consecuencia que:

«Los barcos de pesca que enarbolen pabellón de un Estado miembro o registrados en un Estado miembro dejarán de pescar una especie de una población o de un grupo de poblaciones sujetas a cuota en la fecha en la que se considere que se ha agotado la cuota adjudicada a dicho Estado para la especie de población o grupo de poblaciones de que se trate; dichos barcos dejarán de mantener a bordo, de transbordar y de desembarcar, o de hacer transbordar o desembarcar tales capturas cuando se hayan realizado después de esa fecha.»

8. Con arreglo al artículo 11 *ter* del Reglamento de 1987, modificado, [7] cuando un Estado miembro haya comprobado que uno de sus buques pesqueros no ha cumplido con las normas de conservación o las medidas de control, podrá adoptar, en relación con dicho buque, medidas de control suplementarias. Dichas medidas pueden consistir en la inspección del buque y en la denegación de la autorización para desembarcar las citadas capturas «[...] si el buque no lleva a bordo un documento certificado por el Estado miembro en que esté registrado en el que se indique que éste último ha inspeccionado el buque en el curso de los últimos dos meses».

7 — El artículo 11 *ter* fue añadido por el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 3483/88, antes citado.

II. Hechos y procedimiento

A. *Hechos*

i) Por lo que se refiere a la campaña de 1991

9. Mientras que, a tenor de los datos que obran en poder de la Comisión y que la República Francesa no discute, la cuota asignada a Francia era de 3.000 toneladas, las capturas de anchoas efectuadas en la división por barcos franceses durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 28 de febrero de 1991 ascendieron a 3.397,2 toneladas. [8] No obstante, la República Francesa no adoptó medida alguna para prohibir provisionalmente dicha pesca. Al tener conocimiento de dicha situación como consecuencia de los datos que le fueron notificados con retraso por las autoridades francesas, la Comisión se vio en la necesidad de actuar por su propia iniciativa. Adoptó el Reglamento (CEE) nº 1326/91 de la Comisión, de 21 de mayo de 1991, relativo a la interrupción de la pesca de anchoa por parte de barcos que naveguen bajo pabellón francés (en lo sucesivo, «Reglamento de la Comisión de 1991»), que entró en vigor el 24 de mayo de 1991. [9] El artículo 1 de este Reglamento prohíbe la pesca de anchoas en las aguas de la división «[...] por parte de los barcos que navegan bajo pabellón de Francia o estén registrados en Francia», así como el trasbordo o desembarco de peces de esta población capturados por los barcos mencionados.

8 — La Comisión basa esta afirmación en el informe que le fue presentado a final del año por las autoridades francesas acerca de las cantidades mensuales desembarcadas (la primera de las cuales no se notificó hasta el 5 de mayo de 1991).

9 — DO L 126, p. 11.

10. A tenor de los datos notificados a la Comisión por las autoridades francesas, a finales de mayo de 1991, los barcos franceses habían desembarcado ya en Francia 6.020,6 toneladas de anchoas. Esta cantidad representaba más del doble de la cuota que tenía asignada Francia. No obstante la prohibición establecida por el Reglamento de la Comisión de 1991, las capturas de anchoas continuaron, si bien en menores proporciones, de forma que a finales de dicho año el volumen total de las capturas ascendió a 6.402 toneladas.

ii) En cuanto a la campaña de pesca de 1992

11. En 1992, se produjo en la misma división un incumplimiento análogo, pero de mayor gravedad, de la cuota asignada a Francia. Aun cuando, a finales del mes de febrero, ya se había sobrepasado la cuota (se habían desembarcado 3.430,4 toneladas) las autoridades francesas se limitaron a informar a la Comisión, mediante una nota de 2 de abril de 1992, a raíz de una solicitud de información formulada por la Comisión el 17 de marzo del mismo año, que las capturas de anchoas efectuadas por barcos franceses en la división ascendieron a 3.473 toneladas durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 29 de marzo de 1992. De nuevo, ni fijaron la fecha en la cual se consideraba que había quedado agotada la cuota ni, como consecuencia, prohibieron provisionalmente la pesca. También en esta ocasión, la Comisión se vio obligada a prohibir que continuara la pesca. Dictó el Reglamento (CEE) nº 942/92 de la Comisión, de 13 de abril de 1992, relativo a la interrupción de la pesca por parte de los barcos que naveguen bajo pabellón de Francia [10] (en lo sucesivo, «Reglamento de la Comisión de 1992»), el cual entró en vigor el 16 de abril de 1992. Ello no obstante, prosiguió la práctica de la pesca, y a finales de julio, habían sido desembarcadas 5.390 toneladas de anchoas. [11]

12. Posteriormente (el 3 de julio de 1992), Francia logró que España le transfiriera 6.000 toneladas de su cuota de anchoas en dicha división, con lo cual su cuota inicial pasó a ser de 9.000 toneladas. Ello permitió a la Comisión derogar, el 5 de agosto de 1992, la prohibición de pescar que había dictado anteriormente. [12] Como consecuencia de dicha reanudación oficial de la actividad pesquera, las capturas, a finales del mes de septiembre, ascendían a 8.995,4 toneladas. De nuevo, las autoridades francesas se abstuvieron de adoptar cualquier medida con objeto de prohibir provisionalmente toda actividad ulterior de pesca. Esta continuó con la misma intensidad, y a finales de noviembre, las capturas de la anchoas alcanzaron un volumen de 12.781 toneladas, ascendiendo a 14.013 toneladas a finales de año.

10 — DO L 101, p. 42.

11 — La citada cantidad de 5.390 toneladas se basa en datos mensuales notificados a la Comisión. Los datos definitivos que obraron después en poder de esta Institución ponen de manifiesto que, a finales de julio, habían sido desembarcadas 5.559,4 toneladas.

12 — Véase el Reglamento (CEE) nº 2265/92 de la Comisión, de 31 de julio de 1992, por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 942/92 relativo a la interrupción de la pesca de anchoa por parte de los barcos que naveguen bajo pabellón de Francia (DO L 220, p. 5). En realidad, aun cuando se hallaba prohibida, de hecho nunca se había interrumpido la práctica de la pesca.

B. *Procedimiento*

13. La Comisión dio comienzo a la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento regulado en el artículo 169 del Tratado mediante el escrito de requerimiento que dirigió al Gobierno francés el 6 de junio de 1993. La Comisión señaló que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa aplicable al no adoptar las medidas necesarias para garantizar la observancia, durante 1991 y 1992, de su cuota de capturas de anchoas en dicha división.

14. El 22 de julio de 1993, en su respuesta al escrito de requerimiento, el Gobierno francés admitió no haber adoptado «rápidamente» las medidas nacionales destinadas a prohibir la citada actividad pesquera, aun cuando su cuota estaba agotada o en vías de agotamiento. Se limitó a hacer dos observaciones. En primer lugar, aludió al hecho de que, en 1992, estaba manteniendo negociaciones —con algunas posibilidad de éxito— con el fin de que el Reino de España le transfiriera una parte de su cuota, con lo cual la cuota atribuida a Francia llegaría a un nivel que le permitiera cubrir el exceso sobre su cuota original, considerando que, en 1991, había sobrepasado dicha cuota. En segundo lugar, cuestionó la eficacia del régimen de cuotas como medio de protección de las poblaciones de anchoas. A su juicio, la prohibición de pescar en determinadas divisiones y en algunas estaciones supondría un sistema más eficaz.

15. Al considerar que dicha respuesta constituía un reconocimiento efectivo por parte del Gobierno francés de la responsabilidad en que había incurrido por las infracciones que se le imputaban en el escrito de requerimiento, la Comisión dirigió a la República Francesa el 2 de mayo de 1994, un dictamen motivado, que, sin embargo, quedó sin respuesta. El presente recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de febrero de 1995 y las pretensiones en él formuladas son idénticas a las expuestas en el dictamen motivado.

16. En su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 11 y del artículo 1 del Reglamento de 1987, en relación con el artículo 3 y los Anexos de los Reglamentos de 1990 y 1991, al no prohibir provisionalmente la pesca por sus barcos pesqueros de la población de anchoas en las aguas de la división CIEM VIII, de forma que se garantizara la observancia de las cuotas que le habían sido asignadas en 1991 y 1992, y

— al no ejercitar acciones penales o administrativas contra los responsables de la actividad de pesca de la referida población y

de las actividades relacionadas con dicha pesca efectuadas con posterioridad a las prohibiciones de pescar dictadas por la Comisión en 1991 y 1992.

— Condene en costas a la República Francesa.

17. La República Francesa presentó su escrito de contestación el 28 de abril de 1995. A la vista de la índole de este documento, la Comisión no consideró necesario presentar escrito de réplica. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 44 *bis* del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidió que el procedimiento no comprendería una fase oral.

III. Observaciones de las partes

A. *La Comisión*

i) Sobre la no adopción de medidas preventivas

18. La Comisión afirma que, a tenor del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento de 1987, los Estados miembros se hallan obligados a impedir que se sobrepasen sus cuotas, adoptando, antes incluso de que se hayan agotado, las necesarias medidas preventivas de prohibición de la pesca con el fin de garantizar que dicha cuota no se rebasará posteriormente. La referencia a la fecha en que se considerará *que se ha agotado la cuota* (pone de relieve la Comisión) señala manifiestamente que resulta obligatoria una acción preventiva cuando parece inminente el agotamiento de la cuota. Esta obligación debe ser objeto de una interpretación restrictiva puesto que cualquier otra interpretación comprometería el logro de los objetivos de la normativa, a saber la conservación de los recursos pesqueros. De esta forma, no puede considerarse compatible con esta obligación el hecho de que los Estados miembros esperen a que se hayan agotado sus cuotas para adoptar medidas. La Comisión considera que esta interpretación se ajusta plenamente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta materia y, cita las sentencias de 20 de marzo de 1990, Comisión/Francia, [13] y de 8 de junio de 1993, Comisión/Países Bajos. [14]

19. Por lo que se refiere al año 1991, la Comisión afirma que la República Francesa hubiera debido adoptar medidas, a más tardar durante el mes de febrero, con el fin de prohibir provisionalmente la citada actividad de pesca. Sin embargo, dado que las autoridades francesas no adoptaron tales medidas, la Comisión se vio en la necesidad de adoptar las suyas. Entiende, por ello, que las excesivas capturas de anchoas efectuadas por los barcos franceses en 1991 son directamente imputables al hecho de que la República Francesa no adoptara las medidas preventivas adecuadas.

13 — Asunto C-62/89 (Rec. p. I-925)
14 — Asunto C-52/91 (Rec. p. I-3069).

20. En lo relativo a 1992, la Comisión afirma que la República Francesa hubiera debido adoptar también medidas preventivas antes de que finalizara el mes de febrero, con el fin de garantizar que no se sobrepasaría su cuota inicial. De la misma forma, durante el mismo año, si bien posteriormente, la República Francesa habría debido reaccionar cuando quedó claro que, con toda probabilidad, se rebasaría la cuota aumentada. A juicio de la Comisión, la posibilidad de lograr una transferencia de cuotas de otro Estado miembro no permite eludir la obligación fundamental de garantizar la observancia de la cuota anterior.

ii) Sobre la no incoación de acciones contra los barcos que practicaban la pesca prohibida

21. La Comisión afirma que la República Francesa tenía la obligación de incoar acciones penales o administrativas contra los responsables de las infracciones de la prohibición de practicar la pesca, en los términos del artículo 1 y del apartado 3 del artículo 11 del Reglamento de 1987, así como de los artículos 5 de los Reglamentos de 1990 y 1991. La no adopción de las citadas medidas podría haber hecho suponer a quienes habían seguido pescando que no les era realmente aplicable la prohibición de pescar una vez agotada la cuota. Además, la Comisión señala que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la no adopción por parte de un Estado miembro de medidas contra quienes practican abusivamente la pesca constituye un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 1 del Reglamento de 1987, si dichas infracciones pueden ser declaradas por sus autoridades. [15]

B. *Francia*

22. En su escrito de contestación, la República Francesa no se opone a las pretensiones deducidas por la Comisión en su recurso ni a las alegaciones jurídicas en que aquellas se basan. El Gobierno francés se limita a hacer dos observaciones.

23. En primer lugar, aun admitiendo que en 1991 la pesca se interrumpió más tarde de lo debido, el Gobierno francés lo atribuye a los defectos de su sistema de recogida de datos estadísticos, como consecuencia de los cuales el incumplimiento de la cuota no llegó a conocimiento de las autoridades francesas antes de comienzos de mayo. Cuando dicho incumplimiento fue conocido por las autoridades francesas, éstas dirigieron un télex el 22 de mayo de 1991 tanto a las distintas Direcciones de asuntos marítimos interesadas como al Comité Central de Pesca marítima (comité central des pêches maritimes) en los cuales les informaban de las inminentes medidas que iba a adoptar la Comisión con objeto de prohibir que se continuara pescando la anchoa, rogándoles que difundieran dicha información. [16]

15 — La Comisión alude a la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia (C-64/88, Rec. p. I-2727), apartado 24.

16 — De hecho, el 21 de mayo, la Comisión ya había adoptado el Reglamento de 1991. Sin embargo, a tenor de su artículo 2, dicho Reglamento sólo entró en vigor el 24 de mayo de 1991.

24. Por lo que se refiere a la segunda pretensión de la Comisión, el Gobierno francés reconoce que no ejercitó acción alguna contra los responsables de lo que él mismo considera pesca ilegal de la anchoa, si bien alega que dicha actitud se debió a la grave situación socioeconómica que atravesaba en aquel momento el sector de la pesca de la anchoa. [17] Dicha situación (temor de que se produjeran perturbaciones sociales, ocupación de edificios públicos y bloqueo de puertos) obligó a las autoridades francesas a abstenerse de cualquier medida. Además, el Gobierno francés alega que, dicha actitud favoreció el restablecimiento posterior de un ambiente de recíproca confianza y diálogo entre él y los pescadores de anchoas en lo relativo a la necesidad de gestionar adecuadamente los recursos pesqueros.

IV. Valoración jurídica y conclusión

25. La República Francesa reconoce que no adoptó a su debido tiempo medidas con objeto de prohibir provisionalmente la pesca de la anchoa ni durante la campaña de 1991 ni durante la de 1992, cuando era inminente el agotamiento de las cuotas. El apartado 2 del artículo 11 impone a los Estados miembros una obligación clara y terminante. Esta obligación está inspirada en otra idéntica que figura en el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 2057/83 del Consejo, de 29 de junio de 1982, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras ejercidas por los barcos de los Estados miembros, [18] que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de interpretar en el marco de un anterior procedimiento por incumplimiento entablado por la Comisión contra la República Francesa. [19] En aquel asunto, el Tribunal de Justicia declaró que «[...] los Estados miembros están obligados a tomar a su debido tiempo todas las medidas necesarias para evitar que se sobrepasen las cuotas controvertidas, de forma que se garantice el respeto de las cuotas asignadas a los Estados miembros con objeto de conservar los recursos pesqueros». [20] Dicha obligación tenía como consecuencia que el Estado miembro en cuestión «[...] debía tomar medidas coercitivas para prohibir provisionalmente toda actividad pesquera *antes incluso de que se hubieran agotado las cuotas*» [21] (el subrayado es mío). En las conclusiones que presentó en dicho asunto, el Abogado General Sr. Jacobs expuso claramente la razón de ser de esta interpretación. Efectivamente, después de haber señalado el papel fundamental de las prohibiciones provisionales de pescar para garantizar la observancia de las cuotas, declaró:

«Una interpretación del apartado 2 del artículo 10 que permitiese a los Estados miembros esperar hasta que estuviese agotada la cuota para actuar o tomar medidas de carácter no vinculante, sería incompatible con el carácter vinculante de las cuotas. Socavaría, además, el objetivo fundamental de las cuotas, es decir, la conservación de los escasos recursos pesqueros.» [22]

17 — El Gobierno francés limita expresamente el alcance temporal de esta imputación a la campaña de pesca correspondiente a 1992.

18 — DO L 220, p. 1; EE 04/01, p. 230.

19 — Asunto C-62/89, antes citado en la nota 13.

20 — *Ibidem*, apartado 17.

21 — *Ibidem*, apartado 18.

22 — Citado en la nota 13, punto 20 de las conclusiones.

26. Por lo que se refiere a la campaña de pesca de 1991, el Gobierno francés atribuye a determinadas insuficiencias de su sistema de recogida de datos el hecho de no haber adoptado las medidas preventivas apropiadas. En el citado asunto C-62/89, se expuso un argumento análogo, que ponía de manifiesto las dificultades prácticas que impidieron prever el agotamiento inminente de las cuotas, si bien el Tribunal de Justicia lo rechazó categóricamente al declarar que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada, «[...] un Estado miembro no puede invocar dificultades prácticas para justificar la no adopción de medidas de control adecuadas». [23]

27. Además, en el caso de autos, no se tomaron las medidas necesarias ni siquiera cuando fue evidente que se había sobrepasado la cuota. La única respuesta del Gobierno francés consistió en dirigir a sus autoridades marítimas competentes varios télex, en las cuales les solicitaba que difundieran la medida que la Comisión estaba a punto de adoptar como consecuencia directa del incumplimiento en que había incurrido la República Francesa por no haber garantizado la observancia por parte de sus barcos de pesca de la cuota asignada a Francia. Considerando el carácter unívoco y la importancia de la obligación de conservación que recae sobre los Estados miembros con arreglo al apartado 2 del artículo 11 del Reglamento de 1987, dicha respuesta debe considerarse de todo punto inadecuada.

28. En 1992, la actitud de las autoridades francesas en lo relativo al agotamiento de la cuota parece haberse fundado en la posibilidad de que el Reino de España transfiera una parte de su cuota. Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros no pueden confiar en una mera perspectiva de un intercambio de cuotas para eludir las obligaciones que les incumben en virtud de la normativa comunitaria en materia de pesca:

«En efecto, tales negociaciones, cuyo resultado es aleatorio, no pueden justificar la continuación de la pesca después del agotamiento de la cuota, dado que, en caso de fracaso de la tentativa de aumento de la cuota a través de los intercambios o de la obtención de cantidades insuficientes para cubrir las capturas efectuadas, todo retraso en la interrupción provisional de la pesca implica un riesgo de agravación de los supuestos en que se sobrepasan las cuotas. De ello resulta que todo acuerdo sobre intercambios de cuotas celebrado con otro Estado miembro para aumentar una cuota debe producirse o bien antes del agotamiento de la cuota inicial o bien después de la prohibición provisional de la pesca.» [24]

En el presente caso, no concurre ninguna de estas condiciones. Además, aun después de haberse logrado la transferencia de las cuotas, las autoridades francesas no impidieron que la cuota así aumentada fuera sobrepasada ilegalmente por los barcos franceses de pesca.

23 — Citado en la nota 13, apartado 23.

24 — Citado en la nota 13, apartado 20.

29. Por consiguiente, considero fundada la imputación de la Comisión basada en que la República Francesa no adoptó las medidas necesarias para prohibir provisionalmente la pesca de la anchoa en la división de que se trata y para garantizar con ello el respeto de las cuotas que le habían sido asignadas en 1991 y 1992.

30. La Comisión solicita asimismo al Tribunal de Justicia que declare que las autoridades francesas se abstuvieron de incoar acciones penales o administrativas contra los barcos franceses que siguieron practicando las citadas actividades pesqueras, en un momento en que se habían agotado las cuotas asignadas a Francia para 1991 y 1992, así como contra los responsables de actividades relacionadas con dicha pesca. La Comisión señala con razón que dicha abstención constituye una infracción manifiesta del artículo 1, en relación con el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento de 1987 y con los artículos 5 de los Reglamentos de 1990 y 1991. Las «actividades relacionadas con la pesca» a que se refiere la Comisión deben cubrir, a su juicio, las prácticas accesorias contempladas en el apartado 3 del artículo 11. A mi juicio, la Comisión está en lo cierto cuando afirma que la falta de una represión adecuada de las citadas infracciones puso en peligro la gestión del régimen de cuotas. Por lo que se refiere a la campaña de pesca de 1991, la República Francesa no ha expuesto razón alguna que justifique o excuse su incumplimiento. Por consiguiente, resultan claramente fundadas las pretensiones de la Comisión tendentes a que el Tribunal declare que las autoridades francesas se abstuvieron de incoar acciones durante dicho año.

31. Por lo que se refiere a la campaña de 1992, el Gobierno francés alude (mediante artículos de prensa aportados con su escrito de contestación) al tenso ambiente socioeconómico que imperaba en dicho sector afectado así como a la posibilidad de que se produjeran agitaciones sociales y actividades delictivas en el supuesto de que se hubieran ejercitado acciones contra los barcos que practicaban la pesca de forma ilegal, para justificar que no se adoptara medida alguna con objeto de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa comunitaria aplicable. Me parece de todo punto inaceptable dicha actitud en lo relativo a la ejecución por un Estado miembro de la legislación comunitaria. A tenor del párrafo segundo del artículo 189 del Tratado, el Reglamento tendrá un alcance general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. El artículo 5 del Tratado impone una obligación estricta de cooperación a los Estados miembros, que deben adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de los fines del Tratado.

32. De ello se sigue, a mi juicio, que, cuando los Estados miembros tienen encomendada precisamente la ejecución del Derecho comunitario, están obligados a utilizar todos los medios a su alcance, incluidos, en su caso, sus poderes de policía, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben. El apartado 2 del artículo 1 del Reglamento de 1987 no permite que se albergue duda alguna en lo relativo a dicha obligación, si bien permite al Estado miembro interesado elegir el cauce adecuado y eficaz, a saber una acción penal o administrativa. El alcance de esta obligación no puede modularse más que en presencia de circunstancias de todo punto excepcionales, cuando, debido a un evento particular que constituya un supuesto de fuerza mayor, el Estado miembro se halle en la imposibilidad de cumplir

sus obligaciones. [25] En las circunstancias del presente caso, considero que, aun cuando el Gobierno francés pretendiera invocar formalmente el ambiente socioeconómico de la citada época para acreditar la existencia de «circunstancias insuperables» que pudieran constituir un caso de fuerza mayor, me resultaría muy dudoso no sólo el valor probatorio de los artículos de prensa aducidos en apoyo de tal argumento, sino también, en un plano más fundamental, si las citadas circunstancias socioeconómicas hubieran podido justificar que un Estado miembro no persiguiera las infracciones cometidas por sus propios nacionales contra el Derecho comunitario. [26] Sin embargo, en el presente caso, no se ha planteado dicho medio de defensa. Por todo ello, me veo obligado a señalar que, dado el incumplimiento manifiesto por parte de la República Francesa de las obligaciones que en 1992 le incumbían en virtud del Derecho comunitario, procede acoger también las pretensiones que la Comisión ha formulado en este sentido.

Conclusión

33. Por todo ello, considero que el Tribunal de Justicia debe:

«1) Declarar que:

— La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1 y 11 del Reglamento (CEE) n° 2241/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, por el que se establecen ciertas medidas de

25 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629), en la cual el Tribunal de Justicia admitió que un atentado con bombas contra un centro de proceso de datos pudo constituir un caso de fuerza mayor (al menos durante un determinado período no prolongado) y justificar que Italia no facilitara determinados datos estadísticos exigidos por el Derecho comunitario.

26 — Sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 16.

control respecto a las actividades pesqueras, en relación con los artículos 3 y los Anexos de los Reglamentos (CEE) del Consejo nºs 3926/90, de 20 de diciembre de 1990, por el que se fijan, para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces, los totales admisibles de capturas para 1991 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse, y 3882/91, de 18 de diciembre de 1991, por el que se fijan para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces, los totales admisibles de capturas para 1992 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse, al no prohibir provisionalmente la pesca por sus barcos de pesca de la población de anchas en la división CIEM VIII de forma que se garantizara la observancia de las cuotas que le había sido asignadas en 1991 y 1992;

— al no incoar ni en 1991 ni en 1992 acciones penales y administrativas adecuadas contra los responsables de las actividades de pesca y conexas de la referida población y de actividades relacionadas con dicha pesca realizadas con posterioridad a la prohibición de pescar dictada por la Comisión en dichos años.

2) Condenar en costas a la República Francesa.»