CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 21 de septiembre de 2000 [1]

I. Introducción

1. El presente recurso por incumplimiento se dirige contra el comportamiento de las autoridades francesas en la gestión de las cuotas de pesca para las campañas de 1988 y 1990. La Comisión alega que las autoridades francesas no prohibieron a su debido tiempo y eficazmente la actividad pesquera tras el agotamiento de las cuotas, de modo que en dichas campañas se rebasaron las mencionadas cuotas.

II. Marco jurídico

2. El 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 [2] tiene el siguiente tenor:

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

3. Esta obligación se concreta mediante el artículo 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. [3] Su tenor es el siguiente:

«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.

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56.

3 — DO L 207, p. 1.

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. [...]»

4. El artículo 11 del Reglamento nº 2241/87 regula la gestión de las cuotas de pesca por parte de los Estados miembros:

«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.

3. [...]»

III. Hechos, procedimiento y pretensiones de las partes

A. *La campaña de pesca de 1988*

5. Mediante escrito de 1 de agosto de 1989, la Comisión requirió al Gobierno francés para que justificara diversas irregularidades en la gestión de las cuotas de pesca durante la campaña de 1988. En concreto, se le imputaba:

— haber superado las cuotas de pesca para diecisiete poblaciones de peces,

— no haber comunicado las capturas mensuales,

— no haber prohibido provisionalmente la pesca una vez que las cuotas se consideraron agotadas, y

— no haber controlado las actividades pesqueras en relación con dichas poblaciones en los últimos meses del año.

6. Mediante escrito de 23 de octubre de 1989, las autoridades francesas se refirieron a las dificultades que debían afrontar, expusieron los esfuerzos que habían realizado hasta entonces y anunciaron nuevas medidas para el futuro.

7. El 1 de octubre de 1990, la Comisión inició, mediante el envío de un escrito de requerimiento, un procedimiento por incumplimiento en relación con la superación de las cuotas de pesca de catorce poblaciones de peces. Imputaba a la República Francesa:

— no haber prohibido provisionalmente la pesca una vez que las cuotas se consideraron agotadas, y

— no haber controlado las actividades pesqueras (artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83).

8. Mediante escrito de 27 de noviembre de 1990, las autoridades francesas reconocieron el rebasamiento de las cuotas como consecuencia de la tardía prohibición de la pesca, achacándolo a las imperfecciones de su sistema de control estadístico. Según afirmaban, a partir de 1988 habían intensificado sus esfuerzos para eliminar dichas imperfecciones. Sin embargo, las autoridades francesas negaban que los controles sobre las actividades pesqueras fueran insuficientes. Estimaban que la Comisión se había limitado a deducir de la tardía prohibición de la pesca la existencia de un control insuficiente. Sin embargo, señalaban que, de acuerdo con la jurisprudencia, [4] la Comisión no puede basar un recurso por incumplimiento en una presunción.

9. El 29 de septiembre de 1992, la Comisión dirigió al Gobierno francés un dictamen motivado con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente, artículo 226 CE) en el que mantenía sus dos imputaciones y fijaba al Gobierno francés un plazo de dos meses para presentar sus observaciones.

10. En el escrito de contestación de 3 de diciembre de 1992, las autoridades france-

4 — En su escrito de contestación al dictamen motivado, las autoridades francesas se refirieron a las 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.

sas indicaron que, en todo caso, las medidas ya desde 1991 cumplían con las exigencias del Derecho comunitario, algo que, según afirmaban, la propia Comisión había reconocido. Por lo que se refería a la infracción del artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, las autoridades francesas reiteraron que la Comisión no había demostrado la existencia de una infracción de dicha norma y que, por lo demás, con arreglo a la jurisprudencia el artículo 11 del Reglamento nº 2241/87 es una Ley especial. [5]

B. *La campaña de pesca de 1990*

11. Mediante escrito de 15 de noviembre de 1991, la Comisión declaró que las cuotas de pesca francesas para la campaña de 1990 habían sido rebasadas en relación con diferentes poblaciones de peces, debido a que las autoridades francesas no habían prohibido provisionalmente la pesca a su debido tiempo. En el caso de la anchoa, la Comisión exigía la comunicación de los datos sobre capturas y cantidades desembarcadas en los que se habían basado dichas autoridades a la hora de establecer la prohibición. Dichos datos debían incluir sus estimaciones sobre los desembarcos inminentes, pero aún no registrados ni conocidos, y sobre la evolución futura de las capturas, así como la fecha en la que las capturas habían agotado efectivamente la cuota. Asimismo, la Comisión exigía la comunicación de todas las medidas que se tenía la intención de adoptar contra los responsables en caso de rebasamiento de las cuotas de pesca.

12. El 22 de enero de 1992, las autoridades francesas contestaron que las imperfecciones del sistema de control estadístico eran las que habían dado lugar al rebasamiento de las cuotas de pesca. Según afirmaban, con base en las capturas de anchoa registradas hasta julio no podía preverse que la cuota de pesca se agotaría ya en agosto. Hasta el 5 de noviembre no advirtieron las autoridades francesas el agotamiento de la cuota, procediendo el 17 de noviembre a prohibir la continuación de la pesca de anchoa. Lo mismo sucedió en los casos del merlán, la caballa y el lenguado común. Sin embargo, las autoridades francesas indicaban que, a partir del 1 de abril de 1991, los datos se recogían con arreglo a un nuevo procedimiento que garantizaba el cumplimiento de las exigencias comunitarias. Por lo que respecta a las capturas efectuadas con posterioridad a la prohibición de la pesca, afirmaban que se trataba únicamente de unas diez toneladas.

13. El 25 de enero de 1993, la Comisión envió el escrito de requerimiento mediante el cual se inició el procedimiento por incumplimiento, señalando en el mismo que las comunicaciones efectuadas por las autoridades francesas en el intercambio de correspondencia al que acabo de referirme no eran suficientes para justificar su comportamiento contrario al Derecho comunitario.

14. En su contestación de 17 de marzo de 1993, las autoridades francesas insistieron en que el nuevo sistema de control estadístico, tras atravesar algunas dificultades iniciales, había empezado ya a producir resultados satisfactorios, algo que la propia Comisión había reconocido en la página 62 de su Informe, de 6 de marzo de 1992,

5 — Véase el punto 4 *supra*.

sobre el control de la aplicación de la política pesquera común.

15. El 4 de junio de 1997, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que se reiteraban ambas imputaciones y se fijaba al Gobierno francés un plazo de dos meses para presentar sus observaciones. El Gobierno francés respondió mediante escrito de 22 de agosto de 1997. En él, se remitía a una Orden del Ministro competente de 24 de agosto de 1990 en la que se redistribuían las cuotas concedidas a Francia.

C. *Pretensiones de las partes*

16. El 9 de septiembre de 1999, la Comisión interpuso el presente recurso.

17. La Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:

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

2) Condene en costas a la República Francesa.

18. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que examine el objeto y el fundamento del recurso.

IV. Apreciación jurídica

A. *Motivos y alegaciones de la Comisión*

1. La falta de medidas de control

19. La Comisión sostiene que Francia infringió el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 170/83, en relación con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87,[6] debido a que las autoridades francesas no controlaron suficientemente las actividades pesqueras. Según alega, dichas disposiciones exigen medidas de control lo bastante diversificadas como para tener en cuenta las características propias de las distintas pesquerías y suficientemente eficaces como para evitar cualquier rebasamiento de las cuotas de pesca.

20. Según la Comisión, en las campañas de 1988 y 1990 Francia no efectuó controles suficientes, ya que de lo contrario se hubieran respetado las cuotas de pesca y las autoridades francesas hubieran prohibido a su debido tiempo la captura de las especies cuyas cuotas se sobrepasaron en dichas campañas. A su juicio, tampoco la Orden de 24 de agosto de 1990 constituye una medida suficiente.

2. La prohibición tardía de la pesca

21. La Comisión considera asimismo que Francia infringió el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87.[7] De conformidad con dicha disposición, cada Estado miembro debe fijar, con base en la información disponible sobre las capturas efectuadas, la fecha previsible de agotamiento de las cuotas y adoptar a su debido tiempo las medidas necesarias para prohibir las capturas a partir de dicha fecha. Sin

6 — Para el texto de dichas disposiciones, véanse los puntos 2 y 3 *supra*.

7 — Véase el punto 4 *supra*.

embargo, en la campaña de pesca de 1988 la prohibición se dictó en todos los casos después de rebasadas las cuotas establecidas. En la campaña de pesca de 1990, en seis casos en los que se había comprobado el rebasamiento de las cuotas no se adoptaron medidas nacionales para poner fin a las capturas.

3. La falta de sanciones penales o administrativas

22. Por último, según la Comisión, Francia infringió también el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87. [8] De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las sanciones que deben imponerse con arreglo a dicha disposición contra las infracciones del sistema de cuotas de pesca son necesarias para la aplicación de la política común de la pesca. [9]

B. *Motivos y alegaciones de Francia*

23. El Gobierno francés no niega los problemas que debió afrontar durante los períodos controvertidos. En relación con la imposición de sanciones penales o administrativas, se refiere a las medidas introducidas en 1997, que según afirma cumplen las exigencias de la Comisión.

24. En su dúplica, el Gobierno francés alegó, por vez primera, que el rebasamiento de las cuotas por parte de Francia, suponiendo que afectara (negativamente) a las poblaciones de peces, no las puso en peligro, si se tiene en cuenta la proporción de las capturas pesqueras francesas en el conjunto de la política común de la pesca y la evolución natural de las poblaciones. Según afirma, el rebasamiento tampoco dio lugar a una reducción de las cuotas de pesca de las flotas de otros Estados miembros, como consecuencia de la aplicación de medidas comunitarias, ni a la modificación de las claves de reparto entre los Estados miembros. En consecuencia, no puso en peligro el equilibrio existente entre las diferentes flotas.

25. Por último, la República Francesa plantea la cuestión de por qué la Comisión interpone un recurso por incumplimiento referido a unos hechos que se produjeron hace casi diez años, a pesar de que reconoce que, en las campañas posteriores, Francia ha mejorado su conducta. Por ello, el Gobierno francés solicita al Tribunal de Justicia que aprecie el fundamento, la realidad y el alcance de sus supuestos incumplimientos en relación con los objetivos de la política común de la pesca.

8 — Véase el punto 3 *supra*.

9 — Sentencia de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia (C-52/95, Rec. p. I-4443), apartados 34 y ss.

C. *Apreciación*

1. Sobre la interpretación de la pretensión de la República Francesa

26. El escrito de contestación de la República Francesa no cumple, por su tenor, con las exigencias establecidas en el artículo 40, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, ya que no contiene ninguna pretensión suficientemente precisa. Del deseo de que el Tribunal de Justicia examine el objeto y el fundamento del recurso no se desprende cuál es el objetivo que persigue la República Francesa. Sin embargo, el hecho de que la República Francesa se defienda debe llevar a la conclusión de que su pretensión es que se desestime el recurso.

2. Admisibilidad del recurso por incumplimiento

27. La pretensión formulada por el Gobierno francés, en relación con las alusiones al tiempo transcurrido entretanto y al reconocimiento de las mejoras en las medidas francesas de control de las actividades pesqueras, implica que el Gobierno francés cuestiona el interés de la Comisión para ejercitar la acción.

28. En casos especiales, la excesiva duración de un procedimiento por incumplimiento puede ser un obstáculo, atendiendo a los derechos de defensa del Estado miembro afectado, para la interposición del recurso. [10] Sin embargo, el Gobierno francés no alegó ninguna circunstancia que justifique dicha conclusión. Por lo demás, corresponde a la Comisión apreciar la oportunidad de continuar un procedimiento por incumplimiento mediante la interposición de un recurso. [11] En el presente caso, debe tenerse en cuenta, en particular, que el procedimiento de que se trata tiene por objeto las mismas imputaciones referidas a dos campañas diferentes y que, además, entretanto la Comisión ha iniciado otro procedimiento por incumplimiento contra la República Francesa referido a imputaciones similares. [12] Por consiguiente, desde 1989 la Comisión viene enfrentándose de forma continuada con la República Francesa en relación con las medidas francesas de ejecución de la política común de la pesca. En consecuencia, el recurso es admisible.

3. Sobre el fundamento del recurso

29. Las partes no discuten que la República Francesa incumplió las exigencias establecidas por el Derecho comunitario en el

10 — Sentencia de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos (C-96/89, Rec. p. I-2461), apartados 15 y 16.

11 — Véanse mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Reino Unido (C-359/97, Rec. p. I-6355), punto 96 y jurisprudencia allí citada.

12 — Sentencia de 7 de diciembre de 1995, citada en la nota 9 *supra*.

marco de la política común de la pesca del modo expuesto por la Comisión y que, en consecuencia, la flota pesquera francesa rebasó las cuotas de pesca que se le habían atribuido en las campañas de 1988 y 1990.

30. En cuanto a las imperfecciones del sistema de control estadístico existente en los años objeto de litigio invocadas por la República Francesa, el Tribunal de Justicia ya declaró lo siguiente en el asunto Comisión/Francia en relación con el sistema de control estadístico *en la campaña de 1991:*

«[...] en lo relativo al sistema estadístico utilizado en 1991, 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.» [13]

13 — Sentencia de 7 de diciembre de 1995, citada en la nota 9 *supra*, apartado 28.

31. Por supuesto, lo mismo se aplica también para las campañas de 1988 y 1990.

32. Por lo que respecta a la afirmación del Gobierno francés según la cual las infracciones no tuvieron supuestamente efectos perjudiciales, no es necesario examinar si es cierta o no. Por un lado, de conformidad con el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, es extemporánea, al haber sido formulada por primera vez en la dúplica. Por otro lado, las normas que infringió Francia imponen a los Estados miembros una obligación de actuar independientemente de que se produzca un perjuicio o no. Sólo si se aplican de este modo pueden evitar los riesgos para la conservación de las poblaciones de peces.

V. Costas

33. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Francesa y haber pedido la Comisión que sea condenada en costas, procede condenar en costas a la República Francesa.

IV. Conclusión

34. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, respectivamente, i) 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, ii) del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2241/87 y iii) 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 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 pesqueras llevadas a cabo después de las prohibiciones de pesca, por lo que respecta a las campañas de 1988 y 1990.

2) Condene en costas a la República Francesa.