

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 12 de julio 2005 \*

En el asunto C-304/02,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 228 CE, el 27 de agosto de 2002,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. M. Nolin, H. van Lier y T. van Rijn, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Francesa**, representada por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A. Colomb, en calidad de agentes,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann (Ponente) y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, J.-P. Puissochet y R. Schintgen, la Sra. N. Colneric y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;

Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal; posteriormente, Sra. M.-F. Contet, administradora principal, y Sr. H. v. Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de marzo de 2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de abril 2004;

habiendo considerado el auto de reapertura de la fase oral del procedimiento de 16 de junio de 2004 y celebrada la vista el 5 de octubre de 2004;

oídas las observaciones orales:

- de la Comisión, representada por los Sres. G. Marengo, C. Ladenburger y T. van Rijn, en calidad de agentes;
- de la República Francesa, representada por los Sres. R. Abraham y G. de Bergues y la Sra. A. Colomb, en calidad de agentes;
- del Reino de Bélgica, representado por el Sr. J. Devadder, en calidad de agente;

- de la República Checa, representada por el Sr. T. Boček, en calidad de agente;
- del Reino de Dinamarca, representado por los Sres. A.R. Jacobsen y J. Molde, en calidad de agentes;
- de la República Federal de Alemania, representada por el Sr. W.D. Plesing, en calidad de agente;
- de la República Helénica, representada por las Sras. Aik Samoni y E.M. Mamouna, en calidad de agentes;
- del Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente;
- de Irlanda, representada por los Sres. D. O'Donnell y P. Mc Cann, en calidad de agentes;
- de la República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente;
- de la República de Chipre, representada por el Sr. D. Lyssandrou y la Sra. E. Papageorgiou, en calidad de agentes;
- de la República de Hungría, representada por las Sras. R. Somssich y A. Muller, en calidad de agentes;
- del Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. J. van Bakel, en calidad de agente;

- de la República de Austria, representada por el Sr. E. Riedl, Rechtsanwalt;
- de la República de Polonia, representada por el Sr. T. Nowakowski, en calidad de agente;
- de la República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes, en calidad de agente;
- de la República de Finlandia, representada por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente;
- del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. D. Anderson, QC;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de noviembre de 2004;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia (C-64/88, Rec. p. I-2727).

- Condene a la República Francesa a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva por importe de 316.500 euros por día de retraso en la adopción de las medidas necesarias para atenerse a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, a partir del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la ejecución de la sentencia Comisión/Francia, antes citada.
  
- Condene en costas a la República Francesa.

## **Normativa comunitaria**

### *Normativa en materia de controles*

- 2 El Consejo ha establecido determinadas medidas de control de las actividades de pesca ejercidas por los buques de los Estados miembros. Estas medidas se han definido sucesivamente en el Reglamento (CEE) n° 2057/82 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 (DO L 220, p. 1; EE 04/01 p. 230), derogado y sustituido por el Reglamento (CEE) n° 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), a su vez derogado y sustituido, a partir del 1 de enero de 1994, por el Reglamento (CEE) n° 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).
  
- 3 Las medidas de control definidas en estos Reglamentos son esencialmente idénticas.

4 El artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 2847/93 prevé:

«1. Con objeto de garantizar el cumplimiento de la normativa de la política pesquera común, se establece un régimen comunitario que comprenderá, en particular, disposiciones destinadas al control técnico de:

— las medidas de conservación y gestión de los recursos,

— las medidas estructurales,

— las medidas de la organización común de mercados,

así como determinadas disposiciones referentes al nivel de eficacia de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las medidas antes citadas.

2. Para ello, cada Estado miembro adoptará, de acuerdo con la normativa comunitaria, las medidas apropiadas para asegurar la máxima eficacia del régimen. Pondrá a disposición de sus autoridades competentes los medios suficientes para que éstas cumplan las funciones de inspección y de control definidas en el presente Reglamento.»

5 El artículo 2, apartado 1, del mismo Reglamento dispone:

«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.»

6 A tenor del artículo 31, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento:

«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.»

#### *Normativa técnica*

7 Las medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros previstas por la normativa en materia de controles se han definido en el Reglamento (CEE) n° 171/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983 (DO L 24, p. 14; EE 04/02, p. 69), derogado y sustituido por el Reglamento (CEE) n° 3094/86 del Consejo, de 7 de octubre de 1986 (DO L 288, p. 1), a su vez derogado y sustituido a partir del 1 de

julio de 1997 por el Reglamento nº (CE) 894/97 del Consejo, de 29 de abril de 1997 (DO L 132, p. 1), a su vez parcialmente derogado y sustituido a partir del 1 de enero de 2000 por el Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos (DO L 125, p. 1)

- 8 Las medidas técnicas establecidas en estos Reglamentos son esencialmente idénticas.
  
- 9 Estas medidas se refieren, en particular, al tamaño mínimo de las mallas de las redes, a la prohibición de fijar determinados dispositivos en las redes que permitan obstruir las mallas o reducir de manera efectiva sus dimensiones, a la prohibición de ofrecer a la venta peces que no hayan alcanzado un tamaño mínimo (en lo sucesivo, «peces de talla inferior a la permitida»), excepto cuando sólo representen un porcentaje limitado de la captura (en lo sucesivo, «capturas accesorias»).

### **La sentencia Comisión/Francia**

- 10 En la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia decidió:

«Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1 del Reglamento [nº 2057/82] y en virtud del artículo 1 del Reglamento [nº 2241/87], al no haber establecido, de 1984 a 1987, un control que garantice el respeto de las medidas técnicas comunitarias para la conservación de los recursos pesqueros, previstas por el Reglamento [nº 171/83] y por el Reglamento [nº 3094/86]»

- 11 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia estimó cinco imputaciones formuladas contra la República Francesa:
- insuficiencia de los controles en materia de mallado mínimo de las redes (apartados 12 a 15 de la sentencia);
  - insuficiencia de los controles en materia de fijación a las redes de dispositivos prohibidos por la normativa comunitaria (apartados 16 y 17 de la sentencia);
  - incumplimiento de las obligaciones de control en materia de capturas accesorias (apartados 18 y 19 de la sentencia);
  - incumplimiento de las obligaciones de control en lo que atañe al respeto de las medidas técnicas de conservación por las que se prohíbe la venta de peces de talla inferior a la permitida (apartados 20 a 23 de la sentencia);
  - incumplimiento de la obligación de incoar procedimientos (apartado 24 de la sentencia).

### **Procedimiento administrativo previo**

- 12 Mediante escrito de 8 de noviembre de 1991, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que le comunicaran las medidas adoptadas para ejecutar la sentencia Comisión/Francia, antes citada. El 22 de enero de 1992, las autoridades francesas respondieron que «[tenían] la intención de hacer todo lo posible para atenerse a las disposiciones» comunitarias.

- 13 Con ocasión de varias misiones realizadas en puertos franceses, los inspectores de la Comisión comprobaron que la situación había mejorado, pero observaron varias insuficiencias en los controles efectuados por las autoridades francesas.
- 14 Tras requerir a la República Francesa para que presentara sus observaciones, la Comisión emitió el 17 de abril de 1996 un dictamen motivado en el que afirmaba que la sentencia Comisión/Francia, antes citada, no había sido ejecutada en lo que se refiere a los siguientes puntos:
- mallado mínimo de las redes que no se ajustaba a la normativa comunitaria,
  - insuficiencia de los controles, lo que permitía que se ofrecieran a la venta peces de talla inferior a la permitida;
  - actitud permisiva de las autoridades francesas en la incoación de procedimientos.
- 15 Al tiempo que destacaba la posibilidad de que se impusieran sanciones pecuniarias por la no ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión dio a la República Francesa un plazo de dos meses para que adoptara todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Francia, antes citada.
- 16 En la correspondencia mantenida entre las autoridades francesas y los servicios de la Comisión, dichas autoridades informaron a ésta de las medidas que habían adoptado o seguían aplicando con el fin de reforzar los controles.

- 17 Paralelamente se realizaron misiones de inspección en los puertos franceses. Basándose en los informes elaborados después de las inspecciones efectuadas del 24 al 28 de agosto de 1996 en Lorient, Guilvinec y Concarneau, del 22 al 26 de septiembre de 1997 en Guilvinec, Concarneau y Lorient, del 13 al 17 de octubre de 1997 en Marennes-Oléron, Arcachon y Bayona, del 30 de marzo al 4 de abril de 1998 en Bretaña del Sur y Aquitania, del 15 al 19 de marzo de 1999 en Douarnenez y Lorient y del 13 al 23 de julio de 1999, en Lorient, Bénodet, Loctudy, Guilvinec, Lesconil y Saint Guénolé, los servicios de la Comisión llegaron a la conclusión de que persistían los siguientes problemas: por una parte, la insuficiencia de controles, lo que permitía que se ofrecieran a la venta peces de talla inferior a la permitida y, por otra, la actitud permisiva de las autoridades francesas en la incoación de procedimientos.
- 18 A raíz de los informes de los inspectores, la Comisión emitió el 6 de junio de 2000 un dictamen motivado complementario, en el que afirmaba que la sentencia Comisión/Francia, antes citada, no había sido ejecutada en lo que atañe a los dos puntos mencionados. La Comisión señalaba que, en tales circunstancias, consideraba «especialmente grave que en las subastas en lonjas se use oficialmente el código "00", lo que supone una infracción manifiesta de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 2406/96 del Consejo, de 26 de noviembre de 1996, por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros» (DO L 334, p. 1). La Comisión destacaba asimismo la posibilidad de que llegaran a imponerse sanciones pecuniarias.
- 19 En su respuesta de 1 de agosto de 2000, las autoridades francesas alegaron, principalmente, que desde el último informe de inspección, el control nacional en materia de pesca había sufrido importantes transformaciones. Afirmaba que dicho control había sido objeto de una reorganización interna, con la creación de una «célula», posteriormente transformada en «misión», para el control de la pesca, y que se habían reforzado los medios de control, destinando a este fin patrulleras y un sistema de vigilancia en pantalla de la posición de los buques y distribuyendo instrucciones al personal de control.
- 20 Con ocasión de una misión de inspección efectuada del 18 al 28 de junio de 2001 en los municipios de Guilvinec, Lesconil, Saint Guénolé y Loctudy, los inspectores de la Comisión constataron deficiencias en los controles, la presencia de peces de talla inferior a la permitida y la venta de estos peces con el código «00».

- 21 Mediante escrito de 16 de octubre de 2001, las autoridades francesas trasladaron a la Comisión copia de una instrucción dirigida a las direcciones de asuntos marítimos de las regiones y de los departamentos en la que se les ordenaba poner fin al uso del código «00» antes del 31 de diciembre de 2001 e imponer, desde dicha fecha, las sanciones reglamentarias a los operadores que incurrieran en infracción. Dichas autoridades constataban un aumento desde 1998 del número de procedimientos incoados por infracción de las normas sobre mallado mínimo y el carácter disuasorio de las sanciones impuestas. Comunicaron asimismo la adopción en 2001 de un plan de control general de la pesca en el que se establecían, entre otras prioridades, la aplicación de un plan de recuperación de la merluza y el control estricto de la observancia de las normas sobre mallado mínimo.
- 22 Al considerar que la República Francesa seguía sin ejecutar la sentencia Comisión/Francia, antes citada, la Comisión interpuso el presente recurso.

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 23 En respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia con miras a la vista del 3 de marzo de 2004, la Comisión comunicó que desde la interposición del presente recurso sus servicios habían realizado otras tres misiones de inspección (del 11 al 16 de mayo de 2003 en Sète y Port-Vendres, del 19 al 20 de junio de 2003 en Loctudy, Lesconil, St-Guénolé y Guilvinec y del 14 al 22 de julio de 2003 en Port-la-Nouvelle, Sète, Grau-du-Roi, Carro, Sanary-sur-Mer y Tolón). Según la Comisión, de los informes de estas misiones se desprende que el número de casos de venta de peces de talla inferior a la permitida había disminuido en Bretaña, pero que seguían existiendo problemas en la costa mediterránea en relación con el atún rojo. También se deducía de dichos informes que los controles en el momento del desembarque eran poco frecuentes.

- 24 La Comisión ha explicado que para apreciar la eficacia de las medidas adoptadas por la autoridades francesas necesitaría disponer de las actas levantadas y de las estadísticas sobre la aplicación de las diferentes medidas de organización general del control de la pesca comunicadas por el Gobierno francés.
- 25 Tras solicitar el Tribunal de Justicia que indicara el número de controles en el mar y en tierra realizados por las autoridades francesas desde la interposición del presente recurso con el fin de lograr el cumplimiento de las normas relativas a la talla mínima de los peces, así como el número de infracciones detectadas y las consecuencias judiciales de tales infracciones, el Gobierno francés presentó nuevas estadísticas el 30 de enero de 2004. De ellas se infiere que el número de controles, de infracciones detectadas y de condenas disminuyó en 2003 en relación con 2002.
- 26 Dicho Gobierno expuso que la disminución de los controles en el mar se debía a la movilización de los buques franceses para luchar contra la contaminación causada por el naufragio del petrolero Prestige y a la disminución de los controles en tierra gracias a la mayor disciplina de los pescadores. Explicó que el menor número de condenas era consecuencia de los efectos de la Ley n° 2002-1062, de 6 de agosto de 2002, de amnistía (JORF n° 185 de 9 de agosto de 2002, p. 13647), al tiempo que destacaba el aumento del importe medio de las multas impuestas.

### **Sobre el incumplimiento imputado**

#### *Sobre el área geográfica*

- 27 Con carácter previo, debe señalarse que la apreciación contenida en el fallo de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, según la cual la República Francesa no

había establecido un control que garantizase el respeto de las medidas técnicas comunitarias para la conservación de los recursos pesqueros previstas en los Reglamentos n<sup>os</sup> 171/83 y 3094/86, se refería únicamente a la captura y el desembarque de los recursos pesqueros existentes en determinadas zonas del Atlántico del Noreste, como se deduce de la delimitación efectuada en el artículo 1, apartado 1, de dichos Reglamentos.

- 28 Como alega el Gobierno francés y ha precisado la Comisión en la vista del 3 de marzo de 2004, el presente recurso tiene por único objeto la situación en esas mismas zonas.

*Sobre la fecha de referencia*

- 29 La Comisión dirigió a la República Francesa un primer dictamen motivado el 14 de abril de 1996, y posteriormente un dictamen motivado complementario el 6 de junio de 2000.
- 30 En consecuencia, la fecha de referencia para apreciar el incumplimiento imputado corresponde a la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, es decir, dos meses después de la notificación de éste (sentencias de 13 de junio de 2002, Comisión/España, C-474/99, Rec. p. I-5293, apartado 27, y Comisión/Grecia, C-33/01, Rec. p. I-5447, apartado 13).
- 31 Puesto que la Comisión ha solicitado que se condene a la República Francesa al pago de una multa coercitiva, procede determinar asimismo si el cumplimiento imputado ha persistido hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.

*Sobre el alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en el marco de la política pesquera común*

- 32 El artículo 1 del Reglamento nº 2847/93, que constituye una expresión específica, en el ámbito de la pesca, de las obligaciones impuestas a los Estados miembros en el artículo 10 CE, establece que éstos deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar la máxima eficacia del régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos en materia de pesca.
- 33 El Reglamento nº 2847/93 establece a este respecto la responsabilidad compartida de los Estados miembros (véase, en relación con el Reglamento nº 2241/87, la sentencia de 27 de marzo de 1990, España/Consejo, C-9/89, Rec. p. I-1383, apartado 10). Esta responsabilidad compartida implica que cuando un Estado miembro incumple sus obligaciones, vulnera los intereses de los demás Estados miembros y de sus operadores económicos.
- 34 El cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de las normas comunitarias 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 (véase, en relación con la inobservancia del régimen de cuotas en las campañas pesqueras de 1991 a 1996, la sentencia de 25 de abril de 2002, Comisión/Francia, asuntos acumulados C-418/00 y C-419/00, Rec. p. I-3969, apartado 57).
- 35 A tal efecto, el artículo 2 del Reglamento nº 2847/93, que retoma las obligaciones establecidas en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2241/87, impone a los Estados miembros la obligación de controlar la práctica de la pesca y de las actividades conexas. Exige que los Estados miembros inspeccionen los buques pesqueros y examinen todas las actividades, en particular las actividades de desembarque, venta, transporte y almacenamiento de productos de la pesca y el registro de desembarques y ventas.

- 36 El artículo 31 del Reglamento nº 2847/93, que retoma las obligaciones establecidas en el artículo 1, apartado 2, de los Reglamentos nºs 2057/82 y 2241/87, impone a los Estados miembros la obligación de incoar procedimientos en caso de que se detecten infracciones. A este respecto señala que los procedimientos iniciados han de permitir desposeer realmente a los responsables de los beneficios económicos procedentes de la infracción, o deben ser adecuados para producir unos resultados proporcionales a la gravedad de la infracción, con un efecto disuasorio real para cualquier nueva infracción del mismo tipo.
- 37 El Reglamento nº 2847/93 también contiene indicaciones precisas sobre el contenido de las medidas que deben adoptar los Estados miembros para garantizar la legalidad de las operaciones pesqueras, con el objetivo tanto de prevenir como de sancionar las eventuales irregularidades. Este objetivo implica que las medidas aplicadas sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. Como ha señalado el Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones de 29 de abril de 2004, las personas que realicen una actividad de pesca o una actividad conexas han de correr un elevado riesgo de que, en caso de incumplimiento de las normas de la política pesquera común, sean descubiertas y se les impongan sanciones adecuadas.
- 38 A la luz de estas consideraciones deberá examinarse si la República Francesa ha adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada.

*Sobre la primera imputación: insuficiencia de los controles*

Alegaciones de las partes

- 39 La Comisión sostiene que las conclusiones de sus inspectores demuestran que sigue siendo insuficiente el control ejercido por las autoridades francesas sobre el respeto de las disposiciones comunitarias en materia de talla mínima de los peces.

- 40 Afirma que el aumento del número de inspecciones que menciona el Gobierno francés no desvirtúa dichas conclusiones, ya que se trata únicamente de inspecciones en el mar. En cuanto a los planes de control adoptados por dicho Gobierno en 2001 y 2002, la Comisión señala que no son suficientes por sí solos para poner fin al incumplimiento imputado. Aunque, según la Comisión, la elaboración de estos planes supondría la determinación previa de unos objetivos, que son indispensables para que se pueda evaluar la eficacia y la operabilidad de dichos planes, también sería necesario que éstos se aplicaran realmente, extremo que no han podido comprobar las inspecciones realizadas en los puertos franceses después de la entrada en vigor de dichos planes.
- 41 El Gobierno francés destaca, en primer lugar, que los informes de inspección en los que se basa la Comisión no han sido comunicados a las autoridades francesas, las cuales no han podido responder a las afirmaciones que contienen. Añade que dichos informes se basan en meras suposiciones.
- 42 En segundo lugar, alega que desde que se dictó la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, no ha dejado de reforzar sus mecanismos de control. Este reforzamiento ha consistido en el aumento del número de inspecciones en el mar y en la adopción en 2001 de un plan de control general, completado en 2002 por un plan de control de las tallas mínimas de captura. Dicho Gobierno subraya, en relación con la eficacia de estas medidas, que en varias misiones de inspección de la Comisión se ha comprobado que no se comercializaban peces de talla inferior a la permitida.
- 43 El Gobierno francés considera, en último lugar, que la Comisión se limita a afirmar que las medidas adoptadas son inadecuadas, pero no señala cuáles podrían poner fin al incumplimiento imputado.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 44 Al igual que el procedimiento previsto en el artículo 226 CE (véase, en relación con la inobservancia del régimen de cuotas en las campañas pesqueras 1988 y 1990, la sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, C-333/99, Rec. p. I-1025, apartado 33), el procedimiento establecido en el artículo 228 CE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de sus obligaciones.
- 45 En el presente asunto, la Comisión ha presentado en apoyo de su imputación informes de misión elaborados por sus inspectores.
- 46 No cabe acoger la argumentación del Gobierno francés, formulada en la fase del escrito de réplica, según la cual los informes a los que se refiere la Comisión en su demanda no pueden servir de prueba de la persistencia del incumplimiento por no haber sido comunicados a las autoridades francesas.
- 47 Del examen de los informes presentados por la Comisión se desprende que los informes posteriores a 1998, que se unieron a los autos en su versión íntegra o en amplios extractos, hacen referencia a las actas de reuniones en las que las autoridades nacionales competentes fueron informadas de los resultados de las misiones de inspección y, por tanto, tuvieron la posibilidad de presentar sus observaciones sobre las constataciones de los inspectores de la Comisión. Si bien esta referencia no se incluye en los informes anteriores, unidos a los autos en forma de extractos limitados a las constataciones de hecho efectuadas por dichos inspectores, basta recordar que en su escrito de 1 de agosto de 2000, dirigido a la Comisión en respuesta al dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, el Gobierno francés presentó sus observaciones sobre el contenido de estos informes sin plantear objeciones a la forma en que fueron comunicados a las autoridades francesas.

- 48 En estas circunstancias debe examinarse si la información contenida en los informes de misión presentados por la Comisión basta para llegar a la comprobación objetiva de que la República Francesa persiste en el incumplimiento de sus obligaciones de control.
- 49 Por lo que respecta a la situación existente cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, los informes a los que se ha remitido la Comisión en dicho dictamen (véase el apartado 17 de la presente sentencia) muestran que los inspectores comprobaron la presencia de peces de talla inferior a la permitida en cada una de las seis misiones que realizaron. En particular, constataron la existencia de un mercado de merluzas de talla inferior a la permitida, comercializadas con el nombre de «merluchons» o «friture de merluchons», que se ofrecían a la venta con el código «00», en contra de las normas de comercialización establecidas en el Reglamento nº 2406/96.
- 50 En cinco de estas seis misiones, el desembarque y la venta de peces de talla inferior a la permitida tenía lugar sin que existiera un control de las autoridades nacionales competentes. Como ha reconocido el Gobierno francés en su respuesta de 1 de agosto de 2000 al dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, las personas cuya presencia pudieron constatar los inspectores «no pertenecían a las categorías de agentes habilitados para actuar contra las infracciones de la normativa de pesca ni a la administración de asuntos marítimos». Con ocasión de la sexta misión, los inspectores comprobaron que se habían desembarcado peces de talla inferior a la permitida y que se habían ofrecido a la venta en presencia de autoridades nacionales competentes para actuar contra las infracciones de la normativa de pesca. No obstante, dichas autoridades se abstuvieron de incoar procedimientos contra los infractores.
- 51 Estos datos permiten confirmar la persistencia de una práctica de venta de peces de talla inferior a la permitida sin que exista una intervención eficaz de las autoridades nacionales competentes, práctica que es tan constante y general que puede poner en

grave peligro, por su efecto acumulativo, los objetivos del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros.

- 52 Además, la similitud y la reiteración de las situaciones constatadas en todos los informes permiten considerar que estos casos sólo pueden deberse a la insuficiencia estructural de las medidas aplicadas por las autoridades francesas y, por ende, a un incumplimiento de la obligación de realizar controles efectivos, proporcionados y disuasorios que la normativa comunitaria impone a dichas autoridades (en este sentido, véase la sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, antes citada, apartado 35).
- 53 En consecuencia, procede declarar que, cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, la República Francesa no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, y, por tanto, incumplía las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 228 CE, al no garantizar un control de las actividades pesqueras conforme con las exigencias previstas en las disposiciones comunitarias.
- 54 Por lo que respecta a la situación en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, la información disponible pone de manifiesto la persistencia de deficiencias significativas.
- 55 Así, con ocasión de la misión realizada en Bretaña en junio de 2001 (véase el apartado 20 de la presente sentencia), los inspectores de la Comisión pudieron

constatar una vez más la presencia de peces de talla inferior a la permitida. En una misión posterior a la misma región realizada en junio de 2003 (véase el apartado 23 de la presente sentencia) se comprobó que había disminuido el número de casos de venta de dichos peces. Sin embargo, esta circunstancia no es determinante vista la convergencia de las constataciones sobre la ineficacia de los controles en tierra que se incluyen en los informes elaborados con ocasión de estas dos misiones.

56 Dado que la Comisión ha aportado elementos suficientes que muestran la persistencia del incumplimiento, corresponde al Estado miembro de que se trata impugnar de forma sustancial y detallada los datos presentados y las consecuencias derivadas de ellos (en este sentido, véanse las sentencias de 22 de septiembre de 1988, Comisión/Grecia, 272/86, Rec. p. 4875, apartado 21, y de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7773, apartados 84 a 87).

57 A este respecto, debe señalarse que la información relativa al aumento de los controles a raíz de los planes adoptados en 2001 y 2002, que el Gobierno francés ha alegado en su escrito de contestación, contradice la información proporcionada por este mismo Gobierno en respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia (véase el apartado 26 de la presente sentencia), según la cual el número de controles en tierra y en el mar disminuyó durante el año 2003 en relación con el año 2002.

58 Aun suponiendo que, como sostiene el Gobierno francés, estos datos divergentes pudieran considerarse indicios de una mejora de la situación, los esfuerzos realizados no bastan para excusar los incumplimientos comprobados (sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, antes citada, apartado 36).

59 En este contexto tampoco cabe acoger la argumentación del Gobierno francés en el sentido de que la disminución de los controles está justificada por la mayor disciplina de los pescadores.

- 60 Como el propio Gobierno francés ha alegado en su escrito de contestación, las acciones emprendidas para cambiar los comportamientos y las mentalidades suponen un largo proceso. Cabe entonces considerar que las deficiencias estructurales, que han perdurado durante más de diez años, en los controles destinados a hacer cumplir la normativas sobre talla mínima de los peces han inducido a los operadores de este ámbito a adoptar comportamientos que sólo pueden corregirse después de una actuación de larga duración.
- 61 En estas circunstancias, y habida cuenta de la detallada información presentada por la Comisión, los datos aportados por el Gobierno francés carecen de la solidez suficiente para demostrar que las medidas que ha adoptado en materia de control de las actividades pesqueras revisten la eficacia requerida para cumplir su obligación de garantizar la eficacia del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros (véanse los apartados 37 y 38 de la presente sentencia).
- 62 En consecuencia, procede declarar que, en la fecha en que el Tribunal de Justicia ha examinado los hechos que le han sido sometidos, la República Francesa no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, y, por tanto, incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no garantizar un control de las actividades pesqueras conforme con las exigencias previstas en las disposiciones comunitarias.

*Sobre la segunda imputación: insuficiencia en la incoación de procedimientos*

Alegaciones de las partes

- 63 La Comisión sostiene que los procedimientos incoados por las autoridades francesas por infracción de las disposiciones comunitarias en materia de talla mínima de los

peces son insuficientes. Considera que, en términos generales, la insuficiencia de los controles repercute en el número de procesos. Añade que, por otra parte, la información aportada por el Gobierno francés muestra que los procedimientos no son sistemáticos, ni siquiera cuando se han detectado infracciones.

64 Por lo que se refiere a las estadísticas presentadas por el Gobierno francés antes de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, la Comisión señala que son demasiado globales, al referirse a la totalidad del territorio francés y no precisar la naturaleza de las infracciones.

65 Respecto a la información presentada posteriormente, la Comisión considera que no permite deducir que las autoridades francesas lleven a cabo una política de sanciones disuasorias en lo que atañe a las infracciones de las normas sobre talla mínima de los peces. Señala que en 2001 el Gobierno francés comunicó, con arreglo a los Reglamentos (CE) n<sup>os</sup> 1447/1999 del Consejo, de 24 de junio de 1999, por el que se establece una lista de tipos de conductas que infringen gravemente las normas de la política pesquera común (DO L 167, p. 5), y 2740/1999 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1999, que fija las disposiciones de aplicación del Reglamento n<sup>o</sup> 1447/1999 (DO L 328, p. 62), 73 casos de infracciones de las normas sobre talla mínima de los peces. Sin embargo, sólo se impusieron multas en 8 casos, es decir, en un 11 %.

66 Aunque reconoce que la circular del Ministro de Justicia de 16 de octubre de 2002 a que se remite el Gobierno francés constituye una medida apropiada, la Comisión estima que deberá verificarse su aplicación. A este respecto señala que las últimas cifras comunicadas por dicho Gobierno respecto del año 2003 indican una disminución de las condenas.

- 67 El Gobierno francés alega que desde 1991 ha aumentado de forma constante el número de procedimientos incoados por infracciones y la gravedad de las condenas. Destaca, no obstante, que el examen puramente estadístico del número de infracciones por las que se han incoado procedimientos no puede mostrar, por sí solo, la eficacia de un régimen de control, ya que dicho examen se basa en la premisa, que no ha sido demostrada, de que el número de infracciones permanece estable.
- 68 El Gobierno francés aduce una circular del Ministro de Justicia remitida el 16 de octubre de 2002 a los fiscales jefe de los tribunales de apelación de Rennes, Poitiers, Burdeos y Pau, en la que se dan instrucciones para que se incoen sistemáticamente procedimientos en caso de infracción y se pidan multas disuasorias. Reconoce, no obstante, que esta circular no pudo surtir plenos efectos ni en 2002 ni en 2003 habida cuenta de la Ley nº 2002-1062, por la que se amnistiaron las infracciones cometidas antes del 17 de mayo de 2002 cuando la multa no superaba los 750 euros.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 69 La obligación de los Estados miembros de velar por que las infracciones de la normativa comunitaria sean objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias reviste una importancia esencial en el ámbito de la pesca. En efecto, si las autoridades competentes de un Estado miembro se abstuvieran sistemáticamente de ejercitar acciones de esta índole contra los responsables de dichas infracciones, correrían grave peligro tanto la conservación y la gestión de los recursos pesqueros como la ejecución uniforme de la política pesquera común (véase, en relación con la inobservancia del régimen de cuotas en las campañas pesqueras de 1991 y 1992, la sentencia de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia, C-52/95, Rec. p. I-4443, apartado 35).
- 70 En el presente caso, en lo que atañe a la situación existente cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000, basta

recordar las apreciaciones realizadas en los apartados 49 a 52 de la presente sentencia. Como ha quedado demostrado que las autoridades nacionales no han detectado infracciones, a pesar de que podían constatar su existencia, y no se ha actuado contra los infractores, no cabe sino constatar que dichas autoridades han incumplido la obligación de incoar procedimientos que les impone la normativa comunitaria (en este sentido, véase la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, apartado 24).

71 Por lo que respecta a la fecha en que el Tribunal de Justicia ha examinado los hechos, procede remitirse a las apreciaciones realizadas en los apartados 54 a 61 de la presente sentencia, en los que se constata las deficiencias significativas en los controles. Habida cuenta de dichas apreciaciones, no cabe considerar suficiente el aumento del número de infracciones por las que se han incoado procedimientos alegado por el Gobierno francés. De hecho, como ha señalado este Gobierno, un examen puramente estadístico del número de infracciones por las que se han incoado procedimientos no puede mostrar, por sí solo, la eficacia de un régimen de control.

72 Además, como ha observado la Comisión, de la información aportada por el Gobierno francés se deduce que no se ha incoado un procedimiento en todos los casos en que se ha detectado una infracción. También se infiere que no todas las infracciones por las que se ha incoado un procedimiento son objeto de sanciones disuasorias. De este modo, el hecho de que numerosas infracciones en materia de pesca hayan podido acogerse a la Ley nº 2002-1062 demuestra que en todos esos casos se habían impuesto multas inferiores a 750 euros.

73 En estas circunstancias, y habida cuenta de la detallada información presentada por la Comisión, los datos aportados por el Gobierno francés carecen de la solidez suficiente para demostrar que las medidas que ha adoptado en materia de incoación de procedimientos por infracción de la normativa pesquera tienen el carácter efectivo, proporcionado y disuasorio requerido para cumplir su obligación de garantizar la eficacia del régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros (véanse los apartados 37 y 38 de la presente sentencia).

- 74 En consecuencia, procede declarar que, tanto cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado complementario de 6 de junio de 2000 como en la fecha en que el Tribunal de Justicia examinó los hechos que le han sido sometidos, la República Francesa no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, y, por tanto, incumplía las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no garantizar la incoación de procedimientos, de conformidad con las exigencias previstas en las disposiciones comunitarias, por las infracciones a la normativa de las actividades pesqueras.

### **Sobre las sanciones pecuniarias del incumplimiento**

- 75 La Comisión ha propuesto al Tribunal de Justicia imponer a la República Francesa, como sanción por no ejecutar la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, una multa coercitiva diaria a partir del día en que se dicte la presente sentencia y hasta el día en que se ponga fin al incumplimiento. Dadas las características específicas del incumplimiento constatado, el Tribunal de Justicia considera conveniente examinar asimismo si la imposición del pago de una suma a tanto alzado puede constituir una medida apropiada.

*Sobre la posibilidad de acumular una multa coercitiva y una suma a tanto alzado*

Alegaciones de las partes y observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 76 Después de que el Tribunal de Justicia les invitara a pronunciarse sobre la cuestión de si, en el marco de un procedimiento iniciado en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, el Tribunal de Justicia, cuando declare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, puede imponerle simultáneamente el pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva, la Comisión y los Gobiernos danés, neerlandés, finlandés y del Reino Unido han respondido en sentido afirmativo.

- 77 Su argumentación se basa fundamentalmente en que ambas medidas son complementarias, al perseguir ambas un efecto disuasorio. En su opinión, la combinación de estas medidas debe ser considerada como un mismo medio para alcanzar el objetivo establecido en el artículo 228 CE, es decir, no sólo inducir al Estado miembro afectado a cumplir la sentencia inicial, sino también, desde un punto de vista más general, reducir la posibilidad de que se cometan infracciones análogas.
- 78 Los Gobiernos francés, belga, checo, alemán, helénico, español, irlandés, italiano, chipriota, húngaro, austriaco, polaco y portugués abogan por la tesis contraria.
- 79 Invocan el tenor del artículo 228 CE, apartado 2, y el uso de la conjunción «o», a la que atribuyen un sentido disyuntivo, así como la finalidad de esta disposición. Consideran que no tiene carácter punitivo, ya que el artículo 228 CE, apartado 2, no persigue castigar al Estado miembro infractor sino únicamente inducirle a ejecutar una sentencia dictada en un procedimiento por incumplimiento. Alegan que no cabe distinguir varios períodos de incumplimiento y que sólo ha de tomarse en consideración la duración total del incumplimiento. La acumulación de sanciones pecuniarias sería contraria, a su juicio, al principio que prohíbe que un mismo comportamiento sea castigado con una pena doble. Añaden que los principios de seguridad jurídica y de transparencia resultarían vulnerados si el Tribunal de Justicia impusiera el pago de una suma a tanto alzado cuando no existen directrices de la Comisión sobre los criterios aplicables al cálculo de dicha suma. En su opinión, se vulneraría también la igualdad de trato entre los Estados miembros, ya que dicha medida no se contempló en las sentencias de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia (C-387/97, Rec. p. I-5047), y de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España (C-278/01, Rec. p. I-14141).

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 80 El procedimiento previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, tiene por objeto inducir a un Estado miembro infractor a ejecutar una sentencia dictada en un procedimiento por incumplimiento y, por ende, garantizar la aplicación efectiva del Derecho comunitario. Las medidas previstas en esta disposición, la suma a tanto alzado y la multa coercitiva, tienen ambas este mismo objetivo.
- 81 La aplicación de una u otra de estas medidas depende de la idoneidad de cada una de ellas para cumplir el objetivo perseguido en función de las circunstancias del caso concreto. Si la imposición de una multa coercitiva resulta especialmente adaptada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, la imposición del pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro afectado en los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido largo tiempo después de la sentencia que inicialmente lo declaró.
- 82 En estas circunstancias no cabe excluir el uso de los dos tipos de sanciones previstos en el artículo 228 CE, apartado 2, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido durante largo tiempo y tiende a persistir.
- 83 No cabe oponer a esta interpretación el empleo, en el artículo 228 CE, apartado 2, de la conjunción «o» para unir las sanciones pecuniarias que pueden imponerse. Como han alegado la Comisión y los Gobiernos danés, neerlandés, finlandés y del Reino Unido, esta conjunción, desde un punto de vista lingüístico, puede tener un significado alternativo o acumulativo y, por tanto, debe interpretarse en el contexto en el que se emplea. Habida cuenta de la finalidad perseguida por el artículo 228 CE, el empleo de la conjunción «o» en el apartado 2 de esta disposición debe entenderse en un sentido acumulativo.

- 84 Tampoco cabe acoger la objeción planteada, en particular, por los Gobiernos alemán, helénico, húngaro, austriaco y polaco según la cual la imposición cumulativa de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado vulneraría el principio *non bis in idem* al tomarse en consideración por partida doble el mismo período de incumplimiento. En efecto, dado que cada sanción tiene una función distinta, debe ser determinada de manera que cumpla tal función. Por consiguiente, en caso de una condena simultánea al pago de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado, la duración del incumplimiento constituye uno de los varios criterios que se toman en consideración para determinar el grado adecuado de coerción y de disuasión.
- 85 Tampoco cabe acoger la alegación, formulada fundamentalmente por el Gobierno belga, de que la imposición del pago de una suma a tanto alzado, cuando la Comisión no ha adoptado directrices para su cálculo, vulnera los principios de seguridad jurídica y de transparencia. Si bien tales directrices contribuirían sin duda a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la Comisión (véase, en relación con las directrices sobre el cálculo de la multa coercitiva, la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 87), el ejercicio de la facultad que el artículo 228 CE, apartado 2, confiere al Tribunal de Justicia no está sujeto al requisito de que la Comisión adopte dichas normas, que, en cualquier caso, no podrían vincular al Tribunal de Justicia (sentencias, antes citadas, de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, apartado 89, y de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, apartado 41).
- 86 En cuanto a la objeción, planteada por el Gobierno francés, según la cual la imposición simultánea de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado en el presente asunto constituiría una vulneración de la igualdad de trato, ya que no se contempló en las sentencias, antes citadas, de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia y de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, es preciso señalar que es competencia del Tribunal de Justicia apreciar en cada asunto, teniendo en cuenta sus características específicas, las sanciones pecuniarias que procede imponer. En estas circunstancias, el hecho de que en asuntos juzgados anteriormente no se hayan impuesto simultáneamente dichas medidas no constituye *per se* un obstáculo para tal imposición simultánea en un asunto posterior, siempre que resulte procedente habida cuenta de la naturaleza, la gravedad y la persistencia del incumplimiento declarado.

*Sobre la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia respecto a las sanciones pecuniarias que pueden imponerse*

Alegaciones de las partes y observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 87 En lo que atañe a la cuestión de si el Tribunal de Justicia, cuando lo considere oportuno, puede separarse de las propuestas de la Comisión e imponer a un Estado miembro el pago de una suma a tanto alzado aunque la Comisión no haya formulado una propuesta en ese sentido, la Comisión y los Gobiernos checo, húngaro y finlandés han respondido afirmativamente. En su opinión, el Tribunal de Justicia dispone de una facultad discrecional en la materia que abarca la determinación de la sanción que se considere más adecuada, con independencia de las propuestas de la Comisión.
- 88 Los Gobierno francés, belga, danés, alemán, helénico, español, irlandés, italiano, neerlandés, austriaco, polaco y portugués mantienen la tesis contraria. En este punto aducen razones tanto materiales como procesales. Desde el punto de vista material alegan que el ejercicio de dicha facultad discrecional por el Tribunal de Justicia vulneraría los principios de seguridad jurídica, de previsibilidad, de transparencia y de igualdad de trato. El Gobierno alemán añade que el Tribunal de Justicia carece, en cualquier caso, de la legitimidad política necesaria para ejercer tal facultad en un ámbito en el que las apreciaciones de oportunidad política tienen una importancia considerable. Desde el punto de vista procesal, los Gobiernos mencionados destacan que una facultad de tal amplitud es incompatible con el principio general del proceso civil, común a todos los Estados miembros, según el cual el juez no puede conceder más de lo solicitado por las partes e insisten en la necesidad de un procedimiento contradictorio que permita al Estado miembro afectado ejercer su derecho de defensa.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 89 En lo que atañe a las alegaciones basadas en los principios de seguridad jurídica, de previsibilidad, de transparencia y de igualdad de trato, procede remitirse a la apreciación realizada en los apartados 85 y 86 de la presente sentencia.
- 90 Por lo que se refiere a la alegación del Gobierno alemán basada en la falta de legitimidad política del Tribunal de Justicia para imponer una sanción pecuniaria que no haya propuesto la Comisión, hay que distinguir entre las diferentes fases del procedimiento previsto en el artículo 228 CE, apartado 2. Una vez que la Comisión ha ejercido su facultad discrecional de iniciar un procedimiento por incumplimiento (véanse, en especial, a propósito del artículo 226 CE, las sentencias de 25 de septiembre de 2003, Comisión/Alemania, C-74/02, Rec. p. I-9877, apartado 17, y de 21 de octubre de 2004, Comisión/Alemania, C-477/03, no publicada en la Recopilación, apartado 11), la cuestión de si el Estado miembro afectado ha ejecutado o no una sentencia anterior del Tribunal de Justicia está sujeta a un procedimiento jurisdiccional en el que las consideraciones políticas carecen de pertinencia. Cuando el Tribunal de Justicia aprecia en qué medida la situación en el Estado miembro afectado es conforme o no con la sentencia inicial y, en su caso, aprecia la gravedad de un incumplimiento subsistente está actuando en el ejercicio de su función jurisdiccional. En consecuencia, como ha señalado el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones de 18 de noviembre de 2004, la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria y la elección de la sanción que mejor se ajusta a las circunstancias del asunto sólo pueden ser apreciadas a la luz de las conclusiones a que llegue el Tribunal de Justicia en la sentencia que dicte con arreglo al artículo 228 CE, apartado 2, y, por tanto, están fuera de la esfera política.
- 91 También es infundada la alegación de que, al separarse o ir más allá de las propuestas de la Comisión, el Tribunal de Justicia vulnera un principio general del proceso civil que prohíbe al juez conceder más de lo solicitado por las partes. En efecto, el procedimiento previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, es un proceso judicial especial, propio del Derecho comunitario, que no puede asimilarse a un proceso civil. La condena al pago de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado no tiene por objeto indemnizar el perjuicio que haya podido causar el Estado

miembro de que se trate, sino ejercer una presión económica que le induzca a poner fin al incumplimiento declarado. Por consiguiente, las sanciones pecuniarias impuestas deben determinarse en función del grado de persuasión necesario para que dicho Estado miembro modifique su comportamiento.

- 92 En lo que respecta al derecho de defensa que ha de asistir al Estado miembro afectado, en el que han insistido los Gobiernos francés, belga, neerlandés, austriaco y finlandés, debe señalarse, al igual que el Abogado General en el punto 11 de sus conclusiones de 18 de noviembre de 2004, que el procedimiento previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, constituye un peculiar trámite judicial de ejecución de sentencias, es decir, un procedimiento de ejecución. Éste es el contexto en que deben apreciarse las garantías procesales de las que ha de disponer el Estado miembro afectado.
- 93 De lo anterior se infiere que, una vez constatada la persistencia de una infracción del Derecho comunitario en el marco de un procedimiento contradictorio, el derecho de defensa que se ha de reconocer al Estado miembro infractor en relación con las sanciones pecuniarias que le pueden ser impuestas tiene que tomar en consideración el objetivo perseguido, es decir, garantizar el reestablecimiento del respeto de la legalidad.
- 94 En el presente asunto y por lo que se refiere a la realidad del comportamiento que podía dar lugar a la imposición de sanciones, la República Francesa ha tenido ocasión de defenderse en un largo procedimiento administrativo previo que ha durado casi nueve años y en el que se han emitido dos dictámenes motivados, así como en el presente proceso judicial, tanto en la fase escrita como en la vista del 3 de marzo de 2004. Sobre la base de este examen de los hechos, el Tribunal de Justicia ha comprobado que la República Francesa persiste en el incumplimiento de sus obligaciones (véase el apartado 74 de la presente sentencia).

- 95 La Comisión, que en sus dos dictámenes motivados había llamado la atención de la República Francesa sobre el riesgo de sanciones pecuniarias (véanse los apartados 15 y 18 de la presente sentencia), ha indicado al Tribunal de Justicia los criterios (véase el apartado 98 de la presente sentencia) que pueden tomarse en consideración para determinar las sanciones pecuniarias que puedan ejercer en la República Francesa una presión económica suficiente para que ponga fin a su incumplimiento con la mayor brevedad, así como la ponderación específica de cada uno de estos criterios. La República Francesa se ha manifestado sobre dichos criterios en la fase escrita del procedimiento y en la vista de 3 de marzo de 2004.
- 96 Mediante auto de 16 de junio de 2004, el Tribunal de Justicia instó a las partes a que presentaran observaciones sobre la cuestión de si, en el caso de que el Tribunal de Justicia declarase que un Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia anterior y la Comisión hubiera solicitado al Tribunal de Justicia la condena de dicho Estado al pago de una multa coercitiva, el Tribunal de Justicia puede imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o, incluso, de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva. Las partes fueron oídas en la vista de 5 de octubre de 2004.
- 97 De lo anterior se desprende que la República Francesa ha tenido la posibilidad de presentar observaciones sobre todos los elementos de Derecho y de hecho necesarios para determinar tanto la persistencia y la gravedad del incumplimiento que se le imputa como las medidas que se pueden imponer para que se le ponga fin. A partir de estos elementos, que han sido objeto de un debate contradictorio, corresponde al Tribunal de Justicia determinar, en función del grado de persuasión y de disuasión que considere necesarios, las sanciones pecuniarias apropiadas para garantizar que la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, se ejecute lo antes posible y prevenir la repetición de infracciones análogas del Derecho comunitario.

*Sobre las sanciones pecuniarias apropiadas en el presente caso*

## Sobre la imposición de una multa coercitiva

- <sup>98</sup> Basándose en el método de cálculo que definió en su comunicación 97/C 63/02, de 28 de febrero de 1997, relativa al método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo [228] del Tratado CE (DO C 63, p. 2), la Comisión ha propuesto al Tribunal de Justicia que para sancionar la no ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, imponga a la República Francesa una multa coercitiva de 316.500 euros por día de retraso desde la fecha en que se dicte la sentencia en el presente asunto hasta el día en que se ejecute la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada.
- <sup>99</sup> La Comisión considera que la condena al pago de una multa coercitiva es el instrumento más adecuado para poner fin, en el plazo más breve, a la infracción constatada y que, en el presente caso, una multa coercitiva de 316.500 euros por día de retraso se adapta a la gravedad y a la duración de la infracción, teniendo en cuenta la necesidad de que la sanción sea eficaz. Este importe ha sido calculado multiplicando una base uniforme de 500 euros por un coeficiente de 10 (en una escala de 1 a 20) por la gravedad de la infracción, un coeficiente de 3 (en una escala de 1 a 3) por la duración de la infracción y un coeficiente de 21,1 (basado en el producto interior bruto del Estado miembro de que se trata y en la ponderación de los votos en el Consejo de la Unión Europea) con el que se pretende representar la capacidad de pago de dicho Estado miembro.
- <sup>100</sup> El Gobierno francés alega, con carácter principal, que no procede la imposición de una multa coercitiva, puesto que ha puesto fin al incumplimiento y, con carácter subsidiario, que el importe solicitado de la multa coercitiva es desproporcionado.

- 101 Señala, en relación con la gravedad de la infracción, que en la sentencia 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, la Comisión había propuesto un coeficiente de 6 cuando el incumplimiento ponía en peligro la salud pública y no se había adoptado ninguna medida para ejecutar la sentencia anterior; dos elementos que no concurren en el caso de autos. De lo anterior deduce que el coeficiente de 10 que propone la Comisión en el presente asunto no es aceptable.
- 102 El Gobierno francés aduce asimismo que las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada, no pueden surtir efectos inmediatamente. Así, habida cuenta del tiempo que transcurrirá entre la adopción de las medidas y el momento en que su incidencia sea perceptible, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración la totalidad del período comprendido entre la fecha de la primera sentencia y la fecha de la sentencia que se vaya a dictar.
- 103 A este respecto, si bien es evidente que una multa coercitiva puede inducir al Estado miembro infractor a poner fin, con la mayor brevedad, al incumplimiento declarado (sentencia de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, antes citada, apartado 42), es preciso recordar que las propuestas de la Comisión no pueden vincular al Tribunal de Justicia y sólo constituyen una referencia útil (sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 89). Corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (en este sentido, véanse las sentencias, antes citadas, de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, apartado 90, y de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, apartado 41).
- 104 Desde este punto de vista, y como ha sugerido la Comisión en su comunicación de 28 de febrero de 1997, los criterios de base que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho comunitario son, en principio, la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de

ejecución sobre los intereses privados y públicos y la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones (sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 92).

- 105 Por lo que se refiere a la gravedad de la infracción y, en particular, a las consecuencias de la no ejecución sobre los intereses privados y públicos, ha de recordarse que uno de los elementos clave de la política pesquera común consiste en la explotación racional y responsable de los recursos acuáticos de forma sostenible, en condiciones económicas y sociales apropiadas. En este contexto, la protección de los juveniles resulta determinante para la recuperación de las poblaciones. Por tanto, la inobservancia de las medidas técnicas de conservación previstas por la política común, en especial las exigencias en materia de talla mínima de los peces, constituye una grave amenaza para la conservación de determinadas especies y de determinados caladeros y pone en peligro la consecución del objetivo esencial de la política pesquera común.
- 106 Dado que las medidas administrativas adoptadas por las autoridades francesas no se han aplicado de modo eficaz, no pueden atenuar la gravedad del incumplimiento declarado.
- 107 Habida cuenta de estas consideraciones, el coeficiente de 10 (en una escala de 1 a 20) refleja de forma adecuada el grado de gravedad de la infracción.
- 108 En lo que atañe a la duración de la infracción, basta observar que ésta es considerable, aun cuando se tenga en cuenta la fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y no la fecha en que se dictó la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada (en este sentido, véase la sentencia du 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 98). En estas circunstancias resulta adecuado el coeficiente de 3 (en una escala de 1 a 3) que propone la Comisión.

- 109 La propuesta de la Comisión de multiplicar un importe de base por un coeficiente de 21,1, basado en el producto interior bruto de la República Francesa y en el número de votos de que ésta dispone en el Consejo, constituye una manera adecuada de reflejar la capacidad de pago de este Estado miembro, manteniendo al mismo tiempo una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros (véanse las sentencias, antes citadas, de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, apartado 88, y de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, apartado 59).
- 110 La multiplicación del importe de base de 500 euros por los coeficientes de 21,1 (por la capacidad de pago), de 10 (por la gravedad del infractor) y de 3 (por la duración de la infracción) da como resultado un importe de 316.500 euros por día.
- 111 Ahora bien, por lo que respecta a la periodicidad de la multa coercitiva, hay que tener en cuenta que las autoridades francesas han adoptado medidas administrativas que podrían servir de marco para la aplicación de las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada. No obstante, las adaptaciones necesarias para modificar las prácticas anteriores no pueden ser instantáneas y su incidencia no puede apreciarse inmediatamente. Por consiguiente, la eventual constatación del final de la infracción sólo podrá producirse después de un período que permita evaluar la totalidad de los resultados obtenidos.
- 112 Habida cuenta de estas consideraciones, la multa coercitiva no debe imponerse con carácter diario, sino semestral.
- 113 Visto cuanto antecede, procede condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 182,5 x 316.500 euros, es decir, 57.761.250 euros por cada período de seis meses, a contar desde la fecha de la presente sentencia, al final del cual aún no se haya ejecutado plenamente la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada.

Sobre la imposición del pago de una suma a tanto alzado

- 114 En una situación como la que es objeto de la presente sentencia, habida cuenta de que el incumplimiento ha persistido largo tiempo después de la sentencia que lo declaró inicialmente y tomando en consideración los intereses públicos y privados afectados, es menester condenar al pago de una suma a tanto alzado (véase el apartado 81 de la presente sentencia).
- 115 Una justa apreciación de las circunstancias específicas del caso de autos permite fijar en 20.000.000 euros el importe de la suma a tanto alzado que deberá abonar la República Francesa.
- 116 Por consiguiente, procede condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una suma a tanto alzado de 20.000.000 euros.

**Costas**

- 117 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. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Francesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Declarar que la República Francesa no ha adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia (C-64/88) y, por tanto, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE,**
  - **al no garantizar el control de las actividades pesqueras de conformidad con las exigencias de la disposiciones comunitarias, y**
  - **al no garantizar la incoación de procedimientos, de conformidad con las exigencias previstas en las disposiciones comunitarias, por las infracciones a la normativa de las actividades pesqueras.**
- 2) **Condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 57.761.250 euros por cada período de seis meses, a contar desde la fecha de la presente sentencia, al final del cual aún no se haya ejecutado plenamente la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, antes citada.**
- 3) **Condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una suma a tanto alzado de 20.000.000 euros.**
- 4) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Firmas