SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
27 de abril de 1988 *

En el asunto 252/85,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Jean Amphoux, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg, Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. Régis de Gouttes, Agente del Gobierno francés, que designa como domicilio en Luxemburgo, la sede de su embajada, 2, rue Bertholet,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al no adoptar en el plazo señalado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; O. Due y J. C. Moitinho de Almeida, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris y T. F. O'Higgins, Jueces,

Abogado General: Sr. J. L. Cruz Vilaça
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

* Lengua de procedimiento: francés.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 1 de diciembre de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de febrero de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de agosto de 1985, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que al no adoptar en los plazos señalados todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestes (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125) —en lo sucesivo, «la Directiva»— la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

2 Según lo dispuesto en el artículo 18 de la Directiva, los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la mencionada Directiva en un plazo de dos años a partir del día de su notificación. La Directiva fue notificada el 6 de abril de 1979, dicho plazo expiró el 6 de abril de 1981.

3 Tras haber examinado las disposiciones de la legislación francesa en la materia y estimado que ésta no se ajustaba a la Directiva en un determinado número de cuestiones, la Comisión inició el procedimiento del artículo 169 del Tratado. Después de haber requerido a la República Francesa que presentara sus observaciones, la Comisión emitió un dictamen motivado el 20 de febrero de 1985. Como esta carta no obtuvo respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento en el que alega seis motivos contra la legislación francesa relativa a la protección de las aves. Debido a un desistimiento parcial de la Comisión, dos de estos motivos de recurso han quedado sin objeto.

4 En lo que se refiere a los antecedentes del litigio, a las disposiciones de la legislación francesa de que se trata, al desarrollo del procedimiento y a los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

5 Antes de examinar los diferentes motivos de recurso formulados por la Comisión sobre la conformidad de la legislación francesa con la Directiva, cabe observar que la adaptación del Derecho interno a las normas comunitarias no exige una transcripción formal y textual de sus preceptos en una disposición legal expresa y específica y que es suficiente la existencia de un contexto jurídico general, si éste asegura efectivamente la plena aplicación de la Directiva de modo suficientemente claro y preciso (véase sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión contra Alemania, 29/84, Rec. 1985, p. 1661). Sin embargo, la exactitud de la adaptación reviste una importancia especial en un caso como el presente en el que la gestión del patrimonio común se confía a cada uno de los Estados miembros dentro de sus respectivos territorios.

Primer motivo de recurso: no adaptación del Derecho interno a las letras b) y c) del artículo 5 de la Directiva

6 La Comisión estima que la legislación francesa no se ajusta a la mencionada Directiva en dos aspectos.

7 En primer lugar, la Comisión imputa al Gobierno francés haber previsto en el párrafo 10 del artículo 372 y en el apartado 4 del artículo 374 del Código rural la protección de nidos y de huevos sólo durante el período de veda de la caza. En segundo lugar, le reprocha no proteger los nidos y los huevos de un determinado número de aves, porque las disposiciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Orden ministerial de 17 de abril de 1981, relacionados entre sí, excluyen a determinadas especies de su ámbito de aplicación.

8 El Gobierno francés estima que el objetivo señalado en el artículo 5 de la Directiva se cumple mediante las citadas disposiciones del Código rural. Efectivamente: las especies de aves protegidas de que se trata no anidan durante la apertura de la caza, por lo que una protección de nidos y de huevos durante todo el año carece de un alcance real. La posibilidad de destruir nidos en virtud del artículo 2 de la citada Orden se justifica por la amenaza que representan estas aves para el cultivo de mejillones, para otras especies de aves marinas y para la seguridad aérea. El

Gobierno francés señala que el artículo 3 de esta Orden ministerial fue modificado mediante la Orden de 20 de diciembre de 1983.

9 En la primera parte de este motivo de recurso procede destacar que, las prohibiciones mencionadas en las letras b) y c) del artículo 5 de la Directiva deben aplicarse sin restricciones temporales. En efecto: una protección ininterrumpida del hábitat de las aves es necesaria, teniendo en cuenta que numerosas especies vuelven a utilizar cada año los nidos construidos en años anteriores. Suspender esta protección durante un período completo del año no puede considerarse, pues, compatible con las citadas prohibiciones.

10 En cuanto a la segunda parte del primer motivo de recurso de la Comisión, procede hacer constar que la Orden de 17 de abril de 1981, aun después de la modificación de su artículo 3 efectuada en 1983, excluye de la prohibición de destruir sus nidos y sus huevos a un determinado número de aves protegidas.

11 Para determinar la compatibilidad de esta excepción con el artículo 9 de la Directiva, procede señalar que la normativa francesa de que se trata no indica las razones enunciadas en el apartado 1 de esta disposición ni los criterios y requisitos formulados en su apartado 2, especialmente en lo que respecta a las circunstancias de tiempo y de lugar en las que puede concederse una excepción, como ha manifestado este Tribunal de Justicia con referencia a la normativa belga en esta materia, en su sentencia de 8 de julio de 1987 (Comisión contra Bélgica, 247/85, Rec. 1987, p. 3029). Por tanto, la legislación francesa no se atiene a las letras b) y c) del artículo 5 de la Directiva.

12 De lo que se deduce que debe acogerse el primer motivo de recurso.

Segundo motivo de recurso: concepto de patrimonio biológico nacional

13 La Comisión destaca que la protección establecida en el párrafo 1 del artículo 3 de la Ley de 10 de julio de 1976, se limita a preservar el «patrimonio biológico nacio-

nal», mientras que el artículo 1 de la Directiva amplía su protección al conjunto de las aves que viven naturalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros.

14 El Gobierno francés alega que la lista de especies protegidas en virtud de la normativa nacional abarca numerosas especies migratorias que no anidan en Francia sino en otros Estados miembros.

15 A este respecto, hay que recordar, como ya subrayó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 8 de julio de 1987 (Comisión contra Italia, 262/85, Rec. 1987, p. 3073), que, como indica el tercer considerando de la Directiva, la protección de las especies migratorias constituye un problema medio ambiental típicamente transfronterizo que implica responsabilidades comunes de los Estados miembros. Efectivamente, la importancia de una protección completa y eficaz de las aves silvestres dentro de la Comunidad, sea cual fuere su lugar de estancia o su espacio de paso, hace incompatible con la Directiva toda legislación nacional que determine la protección de las aves silvestres en función del concepto de patrimonio nacional.

16 En consecuencia, debe acogerse el segundo motivo de recurso.

Tercer motivo de recurso: no adaptación del Derecho interno a la letra e) del artículo 5 de la Directiva

17 La Comisión expone que la Ley francesa nº 76-629 contiene una autorización general referida al mantenimiento en cautividad de aves protegidas. Pues bien, según la letra e) del artículo 5 de la Directiva, los Estados miembros están obligados a prohibir la retención de aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas. Dicha prohibición general de retener aves que no sean de las especies contempladas en el Anexo III de la Directiva, de conformidad con los apartados 2 y 3 del artículo 6, no aparecen en la legislación francesa, que limita esta protección a un número restringido de aves.

18 El Gobierno francés, aunque precisa que aún debe ampliarse la lista de especies protegidas en virtud de la Orden ministerial de 17 de abril de 1981, estima que la normativa francesa permite obtener el resultado deseado por la Directiva. En efecto, la citada Orden prohíbe la captura de aves, su apresamiento, su utilización

y, especialmente, su venta o su compra. La relación existente entre estas prohibiciones impide la retención de las especies protegidas.

19 A este respecto, procede observar que, para garantizar una protección eficaz y completa de las aves en el territorio de todos los Estados miembros, es imprescindible que las prohibiciones establecidas en la Directiva estén expresamente previstas en las legislaciones nacionales. Pues bien, la normativa francesa no contiene prohibición alguna en lo que se refiere a la retención de las aves protegidas, y así permite la retención de aves capturadas u obtenidas en forma ilícita, especialmente cuando ello ha sucedido fuera del territorio francés. Además, hay que hacer constar que, como ha admitido el Gobierno francés, la lista de aves cuya retención está permitida en virtud de la normativa francesa no corresponde al número restringido de especies de aves que puedan ser retenidas de conformidad con el Anexo III de la Directiva.

20 Por consiguiente, el tercer motivo de recurso debe ser acogido.

Cuarto motivo de recurso: no adaptación del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva

21 Teniendo en cuenta que la Comisión declaró durante la vista que el cuarto motivo de recurso referido a la no adaptación de su Derecho interno al artículo 7 de la Directiva carecía de objeto, como consecuencia de las modificaciones producidas en la normativa francesa en 1987, procede hacer constar a este respecto que la Comisión desistió parcialmente de su recurso debido al comportamiento de la parte demandada.

Quinto motivo de recurso: la inaplicación del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva

22 Durante la vista, la Comisión también indicó que el motivo de recurso referido a la tórtola en la región de Médoc tampoco era objeto de recurso. Efectivamente, la Comisión admitió que el Decreto del Consejo de Estado por el que se anularon determinadas órdenes ministeriales que autorizaban la caza de la tórtola en la región de Médoc, ha adaptado la normativa nacional a las exigencias de la Directiva en este tema. Como el citado Decreto del Consejo de Estado se dictó el 7 de diciembre de 1984, es decir, antes del dictamen motivado de 20 de febrero de

1985, procede hacer constar que, mediante su desistimiento parcial, la Comisión reconoció como infundado su quinto motivo de recurso.

Sexto motivo de recurso: no aplicación del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva

23 En cuanto a determinados departamentos franceses, la Comisión expone que la Orden ministerial de 27 de julio de 1982 autoriza el uso de ligas para la captura de zorzales, y que las Órdenes ministeriales de 7 de septiembre y 15 de octubre de 1982 permiten la captura de la alondra común por medio de redes horizontales denominadas «pantes» o «matoles». Pues bien, el empleo de ligas y de redes horizontales está expresamente prohibido por el apartado 1 del artículo 8, en relación con la letra a) del Anexo IV de la Directiva.

24 La Comisión opina que el empleo de ligas y de redes horizontales no puede justificarse mediante la letra c) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, habida cuenta de que estos medios de captura no constituyen métodos selectivos y, en consecuencia, no permiten una «explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades» según el sentido de la Directiva.

25 El Gobierno francés estima que estas medidas, notificadas a la Comisión el 25 de mayo de 1983, se justifican en virtud de la letra c) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, porque estas capturas están estrictamente controladas en los ámbitos territorial, temporal y personal para asegurar el carácter selectivo de las mismas.

26 A este respecto, el Gobierno francés expone que las capturas con ligas y con redes horizontales están sometidas a un régimen de autorizaciones individuales extremadamente estricto y controlado. En efecto, las Ordenes mencionadas no sólo precisan los lugares y el período de captura sino que también limitan el número y el tamaño de los medios de captura así como el número máximo de piezas permitidas. Además, las autoridades públicas velan por el cumplimiento de los requisitos exigidos para dichas capturas.

27 De entrada hay que observar que los Estados miembros están facultados para establecer excepciones a las prohibiciones del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva de conformidad con el artículo 9 del mismo texto, especialmente en base a la letra c) del apartado 1.

28 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 8 de julio de 1987 (Comisión contra Italia, 262/85, citada anteriormente), para verificar la conformidad de una legislación nacional con los distintos criterios de la letra c) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, es necesario examinar si esa legislación garantiza que la excepción se aplique en forma estrictamente controlada y selectiva, de manera que las citadas capturas de aves se efectúen prudentemente y en pequeñas cantidades. A este respecto, surge además del artículo 2 en relación con el undécimo considerando de la Directiva, que el criterio de pequeñas cantidades no constituye un valor absoluto sino que se refiere al mantenimiento de la población total y a la situación reproductiva de la especie de que se trata.

29 Procede señalar que la normativa francesa referida a la captura de zorzales y de alondras comunes en determinados departamentos reviste un carácter muy preciso. Efectivamente, las mencionadas Órdenes ministeriales supeditan la concesión de autorizaciones de captura a un importante número de requisitos restrictivos.

30 Además, procede hacer constar que la Comisión no ha demostrado que la normativa francesa permita capturas incompatibles con la explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades. En efecto: la Comisión no ha respondido al argumento de la parte demandada, según el cual el número de piezas se eleva a un mínimo porcentaje de la respectiva población.

31 Hay que añadir que la parte demandada notificó a la Comisión estas excepciones de conformidad con el apartado 4 del artículo 9 de la Directiva y que se manifestó dispuesta a ponerse de acuerdo con la Comisión sobre las modalidades de estos dos métodos de caza. Sin embargo, la Comisión se abstuvo de tomar posición ante este trámite.

32 De lo que antecede se deduce que, las disposiciones francesas de que se trata no pueden ser consideradas, a la vista de lo que consta en el expediente, como incompatibles con las exigencias de la letra c) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva.

33 En consecuencia, el sexto motivo de recurso debe ser desestimado.

34 Por lo tanto, procede declarar que, al no adoptar en los plazos señalados todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, referida a la conservación de aves silvestres, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

Costas

35 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el párrafo 1 del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal podrá imponer el pago de las mismas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Por haber sido desestimadas algunas de las pretensiones de la Comisión, procede repartir el pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que la República Francesa, al no adoptar en los plazos señalados todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, referida a**

la conservación de las aves silvestres, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de abril de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart