CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 21 de septiembre de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, el tribunal administratif de Nantes plantea tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [1] (en lo sucesivo, «Directiva relativa a las aves» o «Directiva»).

Contexto jurídico y hechos

2. Las cuestiones prejudiciales se suscitaron en el marco de seis recursos de anulación, interpuestos ante el tribunal administratif de Nantes, por diferentes asociaciones de protección del medio ambiente y por una asociación de cazadores contra los arrêtés (decretos; en lo sucesivo, «arrêtés») por los que el préfet (gobernador; en lo sucesivo, «préfet») de Maine-et-Loire y el préfet de Loire-Atlantique, cada uno para su departamento, fijaron las fechas de veda para la temporada de caza 1992/1993. Las diferentes partes fundan sus recursos de anulación esencialmente en las infracciones alegadas de la Directiva relativa a las aves.

3. Según el apartado 1 del artículo 1, la Directiva relativa a las aves «se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.»

El artículo 2, de modo general, dispone que «los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

El artículo 5 de la Directiva impone a los Estados miembros que establezcan la prohibición de matar, capturar, perturbar o retener de forma intencionada todas las aves contempladas por la Directiva.

Como excepción a esta prohibición, el artículo 7 autoriza la caza de determinadas aves pero en condiciones restrictivas. Las partes del artículo 7 que son de aplicación para las

* Lengua original: neerlandés.

1 — DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

presentes cuestiones prejudiciales están redactadas como sigue:

«1. Debido a su nivel de población, a su distribución geográfica y a su índice de reproductividad en el conjunto de la Comunidad, las especies enumeradas en el Anexo II podrán ser objeto de caza en el marco de la legislación nacional. Los Estados miembros velarán por que la caza de estas especies no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución.

[...]

4. Los Estados miembros se asegurarán de que la práctica de caza [...] tal como se desprenda de la aplicación de las disposiciones nacionales en vigor, respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies de aves afectadas, y que esta práctica sea compatible, en lo que se refiere a la población de las especies, en particular a las especies migratorias, con las disposiciones que se desprenden del artículo 2. Velarán, en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante la época de anidar ni durante los distintos estados de reproducción y de crianza. Cuando se trate de especies migratorias, velarán en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante su período de reproducción ni durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación [...]»

Precisamente este último pasaje, es decir, la tercera frase del apartado 4 del artículo 7, relativa al trayecto de regreso de las aves migratorias hacia su lugar de nidificación, es el más importante en este asunto.

4. En Francia, las normas en materia de delimitación de la temporada de caza figuran en los artículos R.224-3, R.224-4 y R.224-5 del code rural. [2]

El artículo R.224-3 dispone que la caza al tiro y la caza al vuelo se abrirán durante los períodos fijados cada año mediante arrêté del préfet, según propuesta del Director departamental de agricultura y de bosques, previo dictamen del Consejo departamental de la caza y de la fauna salvaje y de la Federación de cazadores. El arrêté debe publicarse por lo menos 20 días antes de que comience a surtir efectos.

El artículo R.224-5 fija, para determinadas especies silvestres, entre ellas las aves de paso y las acuáticas que son objeto de caza, las fechas límite dentro de las cuales deben mantenerse las fechas de apertura y de veda de la caza señaladas por los préfets. [3] Para las aves de paso, la fecha de veda más tardía autorizada es el último día de febrero. [4] Para las aves acuáticas que son objeto de caza, la

2 — Estos artículos surgen del decreto nº 86-571 de 14 de marzo de 1986, JORF de 18 de marzo de 1986, p. 4521, posteriormente modificado.

3 — Para las especies silvestres no mencionadas en el artículo R.224-5, el artículo R.224-4 fija la fecha de la apertura general más temprana autorizada y la fecha de veda general más tardía autorizada. La fecha límite de apertura general es diferente para cuatro partes geográficas de Francia (el primer domingo de septiembre en Córcega, el segundo domingo en la parte sudeste, el tercero en la parte sudoeste y el cuarto en las partes norte y centro), mientras que la fecha límite de veda general es el último día de febrero para todo el país.

4 — La fecha de apertura más temprana autorizada es la de apertura general como la que está fijada por el artículo R.224-4, salvo para la tórtola común, para la que se ha fijado el 15 de agosto.

fecha límite de veda igualmente es el último día de febrero, salvo para el ánade real, para el que se señala el 15 de febrero. [5]

5. Mediante arrêté de 7 de julio de 1992, el préfet del departamento de Maine-et-Loire fijó la fecha de veda de la caza de aves de paso y de aves acuáticas del siguiente modo:

AVES DE PASO	28 de febrero de 1993
AVES ACUATICAS:	
Anade real	10 de febrero de 1993
Oca común, pato cuchara, porrón común y avefría	20 de febrero de 1993
Otras aves acuáticas que son objeto de caza	28 de febrero de 1993

Mediante arrêté de 22 de julio de 1992, el préfet del departamento de Loire-Atlantique señaló las siguientes fechas de veda:

AVES DE PASO:	
Barcaza y paloma torcaz	28 de febrero de 1993
Otras aves de paso	10 de enero de 1993
AVES ACUATICAS:	
Anade real	7 de febrero de 1993
Avefría, chorlito dorado común, ostrero, oca común y otros ánades	14 de febrero de 1993
Otras aves acuáticas que son objeto de caza	28 de febrero de 1993

5 — Para todas las aves que forman parte de las aves acuáticas que son objeto de caza, la fecha de apertura más temprana autorizada es la fecha límite de apertura general, fijada por el artículo R.224-4.

6. La Association pour la protection des animaux sauvages interpuso un recurso de nulidad ante el tribunal administratif de Nantes contra el arrêté del préfet de Maine-et-Loire. Esencialmente sostiene que el arrêté es contrario a Derecho debido a que autoriza durante un período excesivamente extenso la caza de aves de paso y de aves acuáticas que son objeto de caza.

Ante ese mismo tribunal administratif se interpusieron recursos de anulación contra el arrêté del préfet de Loire-Atlantique por la misma Association pour la protection des animaux sauvages, así como por el Groupe ornithologique de Loire-Atlantique, la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne y el Rassemblement des opposants à la chasse, debido a que el arrêté autoriza la caza de las aves de paso y de las aves acuáticas que son objeto de caza durante un período excesivamente extenso. La Fédération départamentale des chasseurs de Loire-Atlantique solicita igualmente la anulación del arrêté, pero, esta vez, en razón de que la veda es demasiado anticipada para la caza de determinadas especies de aves.

Las cuestiones prejudiciales

7. Mediante seis resoluciones de 17 de diciembre de 1992 —una para cada uno de los seis recursos de anulación interpuestos— el tribunal administratif de Nantes decidió remitir al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales por las que pretende saber:

— Si la fecha de veda de la caza de aves migratorias y de aves acuáticas que

son objeto de caza debe fijarse en la fecha del principio de la migración en época de celo o en función de la variabilidad del principio de la migración.

— Si el principio de escalonamiento de las fechas de veda de la caza en función de las especies es compatible con el régimen de protección establecido por la Directiva y, en su caso, dentro de qué limites.

— Si la facultad concedida a los préfets para fijar la fecha de veda de la caza en sus departamentos es compatible con el régimen de protección establecido por la Directiva.

En las presentes conclusiones se examinarán sucesivamente estas tres cuestiones. En este marco, se considerarán las alegaciones presentadas por las diferentes partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia (a saber, el préfet de Maine-et-Loire, el Rassemblement des opposants à la chasse, la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique, el Gobierno francés y la Comisión de las Comunidades Europeas). No obstante, para una exposición completa de las alegaciones de las partes, me remito al informe para la vista.

Respuesta a la primera cuestión

8. La primera cuestión prejudicial se refiere a si la veda de la caza de aves de paso y de aves acuáticas que son objeto de caza debe fijarse en la fecha del principio de la migración en época de celo o en la fecha de la variabilidad del principio de la migración. Según las resoluciones de remisión del tribunal administratif de Nantes, este órgano jurisdiccional pretende saber, mediante estos términos, dos fechas como las descritas en un informe titulado «Répartition et chronologie de la migration prénuptiale et de la reproduction en France des oiseaux d'eau gibier» (Reparto y cronología de la migración en período de celo y de la reproducción en Francia de las aves acuáticas que son objeto de caza), elaborado conjuntamente por el Museo Nacional de Historia Natural y el Office national de la chasse en marzo de 1989, a solicitud del Secretario de Estado francés encargado del Medio Ambiente (en lo sucesivo, «Informe conjunto»). Para una mejor comprensión de la cuestión prejudicial, me parece imprescindible exponer de forma relativamente detallada dicho Informe conjunto y la circular del Ministerio del Medio Ambiente a él vinculada, igualmente mencionada por el órgano jurisdiccional remitente en sus resoluciones.

9. La primera parte del Informe, presentado por las distintas partes al Tribunal de Justicia, contiene los resultados de un estudio relativo a la migración en período de celo de las aves *acuáticas* que son objeto de caza en Francia. [6] Según el prefacio del Secretario de Estado encargado del Medio Ambiente, este estudio está expresamente destinado a reunir los datos científicos para aplicar el apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves y, en particular, de su disposición según la cual los Estados miembros, «cuando se trate de especies migratorias, [...] velarán en particular por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas [...] durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación» (véase el punto 3 *supra*).

6 — Por lo tanto, el Informe no proporciona datos sobre las aves de paso que no sean las acuáticas que son objeto de caza. En la vista, el experto del Gobierno francés confirmó que las conocimientos científicos sobre las aves de paso son mucho más limitados. De investigaciones más avanzadas podría resultar que su migración presenta un reparto geográfico más importante que el de las aves acuáticas. Las presentes conclusiones se refieren a todas las aves de paso; sin embargo, véase, en particular, para las aves de paso que no sean las acuáticas, el punto 17 y las notas 21 y 31.

En las conclusiones de este trabajo, el Informe conjunto indica que la fecha del principio de la migración en período de celo varía en función de tres factores. En primer lugar, existen diferencias entre las especies de aves: algunas comienzan su migración más temprano y otras más tarde. En segundo lugar, existen diferencias interanuales. Para algunas especies, estas variaciones son importantes, mientras que para otras son reducidas. [7] En tercer lugar, hay diferencias geográficas. Sin embargo, éstas parecen relativamente poco importantes si se las compara con las variaciones interanuales.

Como síntesis, para las diferentes especies de aves acuáticas que son objeto de caza, el Informe conjunto menciona los siguientes datos:

1) Una fecha global de principio de la migración en período de celo. Se trata de una especie de promedio que —si comprendo bien— se ha obtenido tomando, en primer lugar, para cada año, la fecha media (es decir, el valor central) para las diferentes regiones geográficas y, posteriormente, escogiendo, entre estos valores medios para los diferentes años, la más frecuente (es decir, la moda). A esta fecha media del principio se refiere el órgano jurisdiccional remitente cuando menciona«la fecha del principio de la migración en período de celo».

2) Las fechas extremas (la más temprana y la más tardía) entre las que varía la fecha del principio de la migración en período de celo, según los años o según las zonas geográficas. Esta fecha más temprana es la que la cuestión prejudicial denomina «fecha de variabilidad del principio de la migración».

3) El período de mayor actividad migratoria. Aquí se trata —si comprendo bien— del período durante el cual el mayor número de aves realiza la emigración. [8]

10. Con base en este Informe conjunto, en diciembre de 1991, el Ministerio del Medio Ambiente francés redactó, en cooperación con el Museo Nacional de Historia Natural, un escrito que resume y hace operativos los resultados de este mismo Informe. Además, el Ministerio del Medio Ambiente igualmente redactó un escrito relativo a la utilización de los criterios cuantitativos para determinar las fechas de apertura y de veda de la caza. Este escrito defiende un criterio según el cual el principio de la migración en período de celo sólo puede considerarse como significativo cuando el 10 % de las aves haya comenzado la migración.

Finalmente, el 9 de enero de 1992, el Ministerio del Medio Ambiente envió una circular a los préfets de los departamentos; esta

7 — De este modo, según este estudio, el principio de la migración en período de celo de la cerceta común sufre variaciones interanuales que se escalonan desde principios de enero hasta finales de febrero, mientras que el de la cerceta carretona siempre se sitúa entre mediados de febrero y finales de febrero.

8 — Todos estos datos se expresan tomando la década como unidad de base —cada mes contiene tres décadas. De este modo, para la oca común, se indica, por ejemplo, que 1) el principio de la migración en período de celo se sitúa en la primera década de febrero, 2) que este principio varía de la primera a la tercera década de febrero y 3) que el período de mayor actividad migratoria se sitúa de la segunda década de febrero hasta la primera decena de marzo.

circular, a la que se adjuntan los dos escritos antes citados, fue presentada al Tribunal de Justicia por el Gobierno francés. [9] En ella se indica que la fecha de la veda para cada especie de aves debe fijarse dentro de la década [10] durante la cual, según las estadísticas de los años precedentes, el 10 % de las aves de esta especie haya comenzado su migración. Los arrêtés de los préfets de Maine-et-Loire y de Loire-Atlantique, que son objeto del litigio principal ante el tribunal administratif de Nantes (véase el punto 5 *supra*), se adecuan a dicha circular.

11. El tribunal administratif de Nantes explica en sus resoluciones de remisión que se encontró frente a cuatro categorías de datos o a cuatro métodos posibles para fijar la fecha de veda de las aves de paso y de las acuáticas que son objeto de caza: tres de ellas proceden del Informe conjunto (la fecha media del principio, la fecha variable más temprana y el período de mayor actividad migratoria; véase el punto 9 *supra*), y una cuarta deriva de la circular ministerial (el momento en que el 10 % de las aves haya comenzado su migración).

En dichas resoluciones de remisión, el tribunal administratif declara —muy acertadamente, como lo explicaré más adelante en el punto 18— que dos de estas cuatro posibilidades, a saber, el período de mayor actividad migratoria y el momento en que el 10 % de las aves haya comenzado la migración, en todo caso son incompatibles con la frase tercera del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves, como interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia pronunciada en el asunto C-157/89. [11] Quedan la fecha media del principio y la fecha variable más temprana, tal como se describen en el Informe conjunto. Si entiendo bien, la cuestión prejudicial pretende obtener los elementos de interpretación necesarios para apreciar la compatibilidad de estos dos métodos con la Directiva relativa a las aves.

12. Me parece que los elementos solicitados se encuentran, de forma implícita pero cierta, en la citada sentencia dictada en el asunto C-157/89. En efecto, en esta sentencia, el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado (y especialmente [12]) sobre la interpretación de la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves:

«En cuanto a [...] la interpretación de las frases [...] tercera del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, se desprende de autos que [...] los movimientos migratorios de las aves se caracterizan por una cierta variabilidad que, en razón de las circunstancias meteorológicas, afecta especialmente a los períodos en los que se producen estos fenómenos. [...] Asimismo, determinadas aves de una especie migratoria dada pueden iniciar el trayecto de regreso hacia el lugar donde anidan en una fecha relativamente anticipada en relación con los flujos migratorios medios.

9 — En la vista, el Rassemblement des opposants a la chasse señaló — sin que las otras partes lo contradijeran— que el Museo Nacional de Historia Natural se había distanciado de esta circular, a cuyo contenido describió como carente de fundamento científico.

10 — Véase la nota 8 para la explicación de esta unidad.

11 — Sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia (C-157/89, Rec. p. I-57).

12 — La sentencia se refiere igualmente a la segunda frase de esta disposición. En la cita que sigue, dejo aparte las referencias a esta frase.

Por lo tanto, se trata de saber si un Estado miembro puede autorizar la caza [...] hasta tanto la mayor parte de las aves de una especie migratoria todavía no haya volado sobre el territorio de dicho Estado miembro hacia el lugar donde anida, o si el legislador nacional debe añadir al período habitual [...] de migración un período suplementario para tomar en cuenta las variaciones antes indicadas.[...] las frases [...] tercera del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, están destinadas a asegurar un régimen completo de protección durante los períodos en los que la supervivencia de las aves silvestres está particularmente amenazada. En consecuencia, la protección contra las actividades cinegéticas no puede limitarse a la mayor parte de las aves de una especie dada, definida según la media [...] de los movimientos migratorios. Sería incompatible con los objetivos de la Directiva que, en situaciones caracterizadas por [...] una migración anticipada, una parte de la población de una especie no esté amparada por la protección establecida.» [13]

13. En el presente asunto, el Gobierno francés y la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique defienden una interpretación restrictiva de esta sentencia. Presentada de una manera un poco esquemática, su postura parece pretender que lo único que dice la sentencia es que una fecha de veda (o un método de fijación de esta fecha) es incompatible con la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves, cuando esta fecha (o este método) tenga por resultado que no haya más del 50 % de las aves de una especie determinada que esté protegido contra la caza durante su migración. Por el contrario, alegan que se cumpliría la Directiva si se garantizara que más del 50 % de las aves de una especie dada no puede ser cazada durante su migración. De este modo, el método definido en la circular de 9 de enero de 1991 del Ministerio del Medio Ambiente francés según el cual la caza debe vedarse en el momento en que el 10 % de las aves haya comenzado su migración, sería compatible con la Directiva puesto que, mediante este método, un porcentaje de aves muy superior al 50 %, a saber, el 90 %, estaría protegido.

Esta interpretación restringida no me parece correcta. En realidad, la sentencia dictada en el asunto C-157/89 menciona «la mayor parte», pero ello solamente debe ser entendido como una aplicación de un principio más amplio que expone esta misma sentencia. En mi opinión, la definición de la postura esencial de la sentencia consiste en que «las frases [...] tercera del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva está destinada a asegurar un régimen *completo* de protección durante los períodos en los que la supervivencia de las aves silvestres está particularmente amenazada» (véase el punto 12 *supra;* el subrayado es mío), entre las que figura la migración en período de celo. Seguidamente, el Tribunal de Justicia deduce de este principio la consecuencia de que «sería incompatible con los objetivos de la Directiva que, en situaciones caracterizadas por [...] una migración anticipada, una parte de la población de una especie no esté amparada por la protección establecida». Esta consecuencia me parece aplicable tanto a una parte que se eleva al 10 % como a una parte que representa el 50 %.

14. Para una correcta comprensión de todo esto, me parece útil destinar nuevamente algunas consideraciones sobre el objetivo y la estructura general de la Directiva relativa a las aves. En efecto, parece que, en el presente

13 — Sentencia pronunciada en el citado asunto C-157/89, apartados 12 a 14.

asunto, las partes, en este punto, parten de concepciones muy diferentes, aunque en mi opinión la Directiva y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia carezcan de ambigüedad.

El objetivo de la Directiva relativa a las aves consiste en la conservación de las especies de aves que viven en estado salvaje. Así aparece en el título y en el preámbulo de la Directiva y, además, el apartado 1 del artículo 1 lo declara expresamente (véase el punto 3 *supra*). Para realizar este objetivo, la Directiva contiene, por una parte, en el artículo 2 (véase este mismo punto 3), una obligación general impuesta a los Estados miembros de adoptar «todas las medidas necesarias» y, por otra, determinadas obligaciones específicas establecidas en los artículos siguientes. Una de estas obligaciones específicas, enunciada en el artículo 5, se refiere a la prohibición de la caza de especies de aves que viven en estado salvaje. Como excepción a esta prohibición, el artículo 7 deja a los Estados miembros la posibilidad de autorizar la caza de un número limitado de especies (las mencionadas en el Anexo II de la Directiva) según determinados requisitos restrictivos. Estos requisitos restrictivos pueden dividirse en dos categorías. Por una parte, hay restricciones formuladas de manera más general, a saber, las de la última frase del apartado 1 y de la primera frase del apartado 4 del artículo 7, que corresponden especialmente a la obligación general enunciada en el artículo 2 de la Directiva. Por otra parte, hay dos restricciones, enunciadas en las frases segunda y tercera del apartado 4 del artículo 7, cuya naturaleza es muy concreta y específica, y que se aplican «en particular». La segunda de estas últimas restricciones se refiere a la prohibición de cazar las aves de paso durante su período de reproducción y durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación.

15. Se deduce claramente del objetivo y de la estructura de la Directiva relativa a las aves, así como de los términos de la tercera frase del apartado 4 del artículo 7, que la prohibición de cazar las aves de paso durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación [14] seguramente no puede ser interpretada restrictivamente, sino que debe respetarse de manera integral («completa», para emplear los términos de la sentencia dictada en el asunto C-157/89). Además, me parece que —contra lo que sostienen el Gobierno francés y la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique— de ninguna manera se pueden alegar, a este respecto, las«exigencias recreativas» mencionadas en el artículo 2 de la Directiva para oponer una excepción a esta prohibición o para relativizarla de otra manera. En efecto, la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 contiene una obligación concreta y específica, que es independiente de la obligación general enunciada en el artículo 2. Por otra parte, se puede efectuar en este punto un paralelo con el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva relativa a las aves. Esta disposición enuncia determinadas obligaciones específicas relativas a las zonas de protección especial para las aves. Respecto a estas obligaciones, los Estados miembros, en varias oportunidades, han sostenido que las excepciones son posibles con arreglo a«exigencias económicas y recreativas» contempladas en el artículo 2. Sin embargo, el Tribunal de Justicia siempre ha desestimado esta alegación y ha indicado claramente que el artículo 2 «no constituye una excepción autónoma al régimen de protección establecido por la Directiva». [15] Si

14 — Seguidamente, en las presentes conclusiones, no hablaré de prohibición, enunciada en la misma frase, de cazar las aves de paso durante el período de reproducción, ni de la prohibición análoga que figura en la frase precedente, puesto que estas prohibiciones no se cuestionan en el presente asunto. Sin embargo, mutatis mutandis, puede igualmente aplicárseles mi razonamiento.

15 — Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-57/89, Rec. p. I-883), apartado 22, que se remite a las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029) y Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073).

ello se aplica al apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, en mi opinión, también se aplicará *a fortiori* en lo que respecta a la prohibición aún más concreta y precisa que contiene la tercera frase del apartado 4 del artículo 7.

16. En las conclusiones presentadas en el citado asunto C-157/89, expliqué del siguiente modo la importancia otorgada en la Directiva relativa a las aves a la prohibición general de la caza durante la migración en el período de celo:

«Esta prohibición viene impuesta por el temor a que la caza de las aves migratorias durante este período ejerza una presión excesiva en el nivel de población de las especies afectadas. Ello es válido en particular para ciertas especies, como las variedades de patos que emprenden su migración en grupos numerosos y que por lo tanto podrían ser objeto de matanzas en masa si la caza estuviera abierta durante su viaje migratorio. También es importante la prohibición de caza para dar a las aves la posibilidad de alimentarse sin inconvenientes en los territorios que sobrevuelan, de descansar y por lo tanto de recuperar la energía necesaria para proseguir su agotadora migración hacia su lugar de nidificación. Pero también es importante para las aves migratorias que han pasado el invierno en la región afectada que la caza sea cerrada a tiempo. Al cerrar la temporada al principio de la migración, se da a las aves que aún no han emprendido el viaje la posibilidad de prepararse sin verse perturbadas. Por último hay que señalar que las aves migratorias efectúan desplazamientos transfronterizos y que los Estados afectados tienen por lo tanto una responsabilidad común manifiesta en la conservación de estas especies (tercer considerando de la Directiva).» [16]

A este respecto, también me he referido a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual la exactitud de la adaptación del Derecho interno a la Directiva relativa a las aves «tiene una particular importancia en un caso como el presente, en el cual la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros». [17]

17. Concretamente, todo ello, ¿ qué significa ahora para la determinación de la fecha de la veda de la caza de las aves de migratorias? En mi opinión, se puede deducir de la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves, como fue interpretada en la sentencia dictada en el asunto C-157/89, con carácter de regla general, que la fecha de veda de la caza de las aves migratorias debe fijarse de modo que se garantice una protección completa durante la migración en período de celo, o también que la fecha de veda deba determinarse *según un método que permita hacer posible una protección completa durante la migración en período de celo.*

Esto no significa que existiría una infracción de la Directiva a partir del momento en que se probara que una única ave perdida comenzó su migración cuando la caza todavía se encontraba abierta. Como observaron varias de las partes, este planteamiento sería inoperante e irrazonable. En este

16 — Mis conclusiones en el citado asunto C-157/89, punto 21.

17 — Véase, en particular, la sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia, antes citada, apartado 9.

aspecto, también podemos coincidir con la Comisión cuando destaca que la Directiva tiene por objeto la protección de las especies de aves y no las aves una por una. Por el contrario, pienso que se infringe la Directiva cuando la fecha de veda se fije de tal manera que la protección de una especie de aves durante su migración sea «incompleta». En mi opinión, esto significa que la Directiva obliga a los Estados miembros a fijar la veda de la caza según un método que permita *hacer posible* una protección completa durante la migración, aunque, en realidad, la protección pueda presentar algunas lagunas. En efecto, ningún método puede garantizar la protección en todo momento de cada una de las aves individualmente.

En la búsqueda de un método que haga posible una protección completa, los Estados miembros deben tomar en cuenta, claro está, los «datos científicos y técnicos disponibles», como la propia Comunidad debe igualmente hacerlo en la elaboración de su acción, en virtud del apartado 3 del artículo 130 R del Tratado CEE. [18] Si los datos disponibles no son suficientemente exactos para fijar con la precisión necesaria la fecha del principio de la migración en período de celo de las diferentes especies de aves —éste parece ser el caso de las aves de paso que no sean las acuáticas que son objeto de caza (véase la nota 6 *supra)*—, los Estados miembros deben limitarse inevitablemente a evaluaciones y previsiones que presentan un determinado grado de incertidumbre. En semejante supuesto, y para hacer no obstante posible una protección completa, deben utilizar los márgenes de seguridad, como aparece claramente en los considerandos de la sentencia dictada en el asunto C-157/89. [19]

18. De ello se sigue que incumbe a los Estados miembros la elección del método concreto que sirva para fijar, en la práctica, la fecha de la veda. Por lo tanto, no corresponde al Tribunal de Justicia optar *in concreto* por un método determinado y, menos aún, inmiscuirse en controversias técnicas de naturaleza estadística. Este Tribunal solamente puede subrayar que, según la Directiva, la fecha de veda debe fijarse según un método que permita hacer posible una protección completa durante la migración en período de celo, como he indicado precedentemente (véase el punto 17 *supra)*. Si bien dicha definición de postura no implica una preferencia positiva en favor de un método determinado, no obstante puede excluir alguno por no satisfacer este requisito.

En mi opinión, se han de contar entre los métodos así excluidos, en todo caso, todos los que pretendan, o que intrínsecamente conduzcan, a proteger sólo un porcentaje determinado (aunque sea importante) de las aves de una especie. En efecto, dichos métodos no pueden hacer posible una protección completa sino que además dejan sin protección a una parte de las aves. En consecuencia, puedo comprender que el tribunal administratif de Nantes haya estimado que un período como el fijado por la circular ministerial de 9 de enero de 1992 —que se dirige al momento en que el 10 % de las aves haya comenzado su migración— es incompatible con la Directiva (véanse los puntos 10 y 11 *supra)*.

18 — Véase, en este aspecto, el punto 11 de mis conclusiones en el citado asunto C-157/89.

19 — Apartados 12 y 13, antes reproducidos en el punto 12.

A mi entender, la Directiva excluye también los métodos que consisten en calcular una fecha media [20] del principio de la migración en período de celo (con base en las diferentes especies de aves, los diferentes años y/o las diferentes regiones geográficas) y fijar con esta base la fecha de la veda general, sin añadirle un margen de seguridad. En efecto, es inherente a dicha fecha media que caiga, en cerca de la mitad de los casos, más tarde que el principio real de la migración de una especie determinada de aves en un año y/o en una región. [21] Por consiguiente, dicho método no puede hacer posible una protección completa. Si entiendo bien, la fecha del principio de la migración en período de celo, como está descrita en el citado Informe conjunto (punto 9), constituye dicha fecha media. [22]

En cambio, es ciertamente compatible con la Directiva imponer la veda de modo general en la fecha más temprana de las fechas extremas, entre las cuales el principio de la migración varía según las diferentes especies de aves, los años y/o las diferentes regiones. En efecto, este método evidentemente permite hacer posible una protección completa.

Por otra parte, igualmente puedo coincidir con la opinión de la Comisión que estima que es en sí mismo compatible con la Directiva el empleo de promedios y, en particular, la reunión de cifras por décadas (véanse los puntos 9 y 10 *supra)*. Según las explicaciones de la Comisión, por razones prácticas y técnicas, se acostumbra a reunir por décadas las observaciones relativas a los movimientos migratorios. En sí mismo, el hecho de que esta técnica se utilice no aporta ninguna respuesta a la cuestión de si el método de fijación de la fecha de la veda permite o no permite hacer posible una protección completa durante la migración. Efectivamente, ello dependerá de otros elementos, como se demostrará mediante un simple ejemplo. Supongamos que las observaciones demuestren que, en una región dada, una especie determinada de aves siempre comienza la migración en período de celo durante la segunda década de febrero, es decir, entre el 10 y el 20 de febrero. Si, de acuerdo con este dato, se fijara la fecha de veda de la caza el 15 de febrero, existiría una infracción de la Directiva, puesto que la especie afectada no estaría protegida durante los primeros días de su migración. En este supuesto, sólo sería compatible con la Directiva que se fijara el 10 de febrero como fecha de veda.

Respuesta a la segunda cuestión

19. La segunda cuestión consiste en determinar si el apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves se opone a que las autoridades nacionales fijen fechas escalonadas de veda de la caza en función de las especies. En las resoluciones de remisión, el tribunal administratif de Nantes llama la atención sobre dos problemas a este respecto,

20 — Entiendo por «media», en un sentido amplio, todos los métodos estadísticos que se refieren a la tendencia central, como la moda (valor más frecuente, en este caso, la fecha más frecuente) y la mediana (fecha central).

21 — Esto acarrea consecuencias tanto más graves cuanto que la fecha del principio sufre variaciones muy importantes; véase, en lo que respecta a las variaciones geográficas, la observación que figura en la nota 6 acerca de las aves de paso que no sean las acuáticas que son objeto de caza.

22 — Sin embargo, incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobarlo en los hechos.

a saber, los riesgos de confusión y las perturbaciones provocadas por la caza:

«En efecto, un documento de trabajo presentado por la delegación francesa al Comité ORNIS, así como una nota del Museo de Historia Natural francés de julio de 1992 indican que, en los actos de caza, es muy delicada la distinción de aves que pertenezcan a especies muy cercanas y que son numerosos los riesgos de confusión; que, además, en el asunto C-157/89, el Juez Ponente, citando un informe presentado en mayo de 1986 al Congreso internacional "Wildtiere und Umwelt", había observado que: "la actividad cinegética excesivamente prolongada afecta negativamente no sólo a las especies que son objeto de caza, sino también, por las perturbaciones que la misma provoca, a diversas especies que no se cazan pero que frecuentan los mismos lugares y dicha actividad puede ser considerada como un factor de limitación de las posibilidades de colonizar en nuevos territorios por parte de las especies migratorias pioneras".»

20. El Rassemblement des opposants à la chasse solicita al Tribunal de Justicia que dé una respuesta afirmativa a esta cuestión prejudicial, teniendo en cuenta, principalmente, el objetivo de protección del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva y habida cuenta del carácter grave tanto de los riesgos de confusión como de las perturbaciones provocadas por la caza. El Gobierno francés y la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique solicitan una respuesta negativa y, en este sentido, invocan la coherencia de la Directiva y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Finalmente, la Comisión presenta alegaciones en ambos sentidos. En lo que a mí respecta, pienso que coincido con el primer razonamiento citado, por las razones que pasaré a exponer.

21. Como indica el propio tribunal administratif de Nantes —y todas las partes parecen coincidir en este aspecto— existen dos factores que plantean la cuestión de si un escalonamiento de las fechas de veda de la caza en función de las especies es compatible con el régimen de protección del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva.

En primer lugar, existen riesgos de confusión entre especies para las cuales la caza ya está vedada y para otras para las cuales la caza todavía está permitida. A este respecto, el tribunal administratif de Nantes se refiere a una nota del Museo de Historia Natural francés de julio de 1992 que examina este problema. Esta nota fue presentada al Tribunal de Justicia por el Rassemblement des opposants à la chasse y ninguna de las otras partes ha dudado de su carácter científico, ni ha aportado elementos de prueba en sentido contrario. El escrito explica que los riesgos de confusión dependen de una serie de factores, como la distancia de observación, la luminosidad del cielo, el momento durante el cual el ave es visible y la experiencia del cazador. Indica que «es importante subrayar que los ánades se desplazan frecuentemente en bandadas pluriespecíficas. Algunas veces, una bandada de patos puede incluir tres, cuatro, incluso cinco especies diferentes. Por ello, es casi imposible efectuar un tiro "selectivo"». La conclusión de la nota está redactada como sigue:

«Aparte de la dificultad que podría encontrar un cazador para recordar convenientemente la correspondencia entre un ave acuática que sea pieza de caza y su período de tiro en el mes de febrero, previamente, le corresponde asegurarse correctamente acerca de su determinación específica. Dadas las modalidades de caza practicadas en Francia contra esta categoría de piezas de caza, especialmente en el crepúsculo y durante la noche y

sabiendo además que muchas especies presentan analogías en su aspecto, nos parecen muy importantes los riesgos de matar aves cuya identificación no puede estar correctamente garantizada.»

En segundo lugar, existe el problema de la perturbación ocasionada a las aves que estén por emigrar a causa de la caza de aves que aún no han comenzado su migración. Como antes se ha señalado, el tribunal administratif se remitió, en este aspecto, al informe para la vista en el citado asunto C-157/89, en el que un pasaje de un informe presentado en un congreso alemán fue citado acerca de esta cuestión. El Rassemblement des opposants à la chasse presentó igualmente al Tribunal de Justicia un resumen de un informe pericial elaborado por el Sr. A. Tamisier a petición del tribunal administratif de Grenoble. En dicho informe, se comprobó que, de acuerdo con un estudio empírico, el efecto de perturbación causado por la caza ejerce, cuantitativamente, una influencia más importante en la población ornitológica en las diferentes regiones que la caza propiamente dicha de las mismas aves. Ante el Tribunal de Justicia las otras partes no discutieron la fiabilidad de estos resultados ni presentaron otros datos de hecho en sentido contrario.

22. Me parece casi indiscutible que tanto los riesgos de confusión como la perturbación provocados por las actividades cinegéticas son importantes en el marco del régimen de protección establecido por la Directiva relativa a las aves.

Por una parte, en lo que se refiere a los riesgos de confusión, considero que los términos de la tercera frase del apartado 4 del artículo 7, en la medida en que contienen una prohibición de la caza de aves durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación, igualmente se refieren a aquellas aves que no sean cazadas deliberadamente sino que han sido matadas a raíz de una confusión con otra especie que, por el contrario, puede ser cazada.

Por otra parte, en lo que respecta a la perturbación provocada a las aves que no pueden ser cazadas por medio de la caza de otras aves, me parece que está contemplada tanto en la última frase del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva como en la primera frase del apartado 4 del artículo 7. Según la primera disposición citada, los Estados miembros deben velar por que la caza de las especies enumeradas en el Anexo II «no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución». La segunda disposición citada obliga a los Estados miembros a respetar, en la práctica de la caza, «los principios de una utilización razonable». Como acertadamente observa el Rassemblement des opposants à la chasse, una indicación suplementaria figura en la letra d) del artículo 5 de la Directiva, que contiene una prohibición de perturbar de forma intencionada las aves protegidas por la misma.

23. En el marco de la discusión de la primera cuestión prejudicial, he subrayado —conforme a la sentencia dictada en el asunto C-157/89— el hecho de que la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva relativa a las aves tiende a garantizar un régimen *completo* de protección durante la migración en período de celo. Los elementos de hecho y de Derecho antes resumidos parecen indicar que una veda escalonada en función de las especies difícilmente puede conciliarse con la Directiva.

Empero, antes de llegar a una conclusión definitiva, debemos examinar los argumentos en sentido contrario presentados por las partes. Un primer argumento, defendido en particular por el Gobierno francés, alega que sería desproporcionado prohibir el escalonamiento de las fechas de veda en función de las especies, porque la protección de las aves debe conciliarse con otras exigencias, entre las cuales figura la caza. Este argumento me parece incompatible con el objetivo y la estructura de la Directiva relativa a las aves, así como con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Como ya he indicado en la respuesta a la primera cuestión prejudicial (véase el punto 15 *supra*), la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 contiene una obligación específica y clara, que es la de garantizar la protección de las aves de paso contra la caza durante su migración, la cual no puede ser incumplida con base en los otros intereses mencionados en el artículo 2 de la Directiva.

24. Un segundo argumento, presentado por el Gobierno francés, la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique y la Comisión, se refiere al hecho de que la Directiva se basa en un sistema de listas de diferentes especies de aves, de las cuales unas pueden ser cazadas y otras no. De ello se deduciría —afirman— que la prohibición de caza durante la migración en período de celo debe igualmente examinarse especie por especie. En mi opinión, se trata de una deducción errónea. Es verdad que el apartado 1 del artículo 7 de la Directiva autoriza la caza de las especies enumeradas en el Anexo II y de ello podría deducirse que determinadas especies de aves pueden ser cazadas mientras que, en el mismo momento, está prohibida la caza de otras especies. No obstante, el apartado 1 del artículo 7 sólo contiene una disposición de autorización que se aplica de manera general durante todo el año y, por tanto, igualmente durante los períodos del año considerados menos sensibles desde el punto de vista de la protección de las aves. Por el contrario, el apartado 4 de este mismo artículo establece excepciones, especialmente para el período migratorio, que pretenden garantizar una protección particular de las aves durante los períodos sensibles. Como afirmó el Tribunal de Justicia en el asunto C-157/89, la Directiva pretende instaurar, para dichos períodos, un régimen completo de protección, porque la supervivencia de las aves que viven en estado salvaje está particularmente amenazada. Si, como se ha explicado más arriba, resultara que una fecha uniforme de veda es imprescindible para la consecución de semejante protección completa, no puede deducirse de la disposición general del apartado 1 del artículo 7, y particularmente de las circunstancia de que haga referencia a diferentes especies de aves, ningún argumento *en contra* de una interpretación de la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 en el sentido de una exclusión de un escalonamiento de las fechas de veda de la caza en función de las especies.

25. Un tercer argumento, presentado por las partes en apoyo de la tesis según la cual un escalonamiento de las fechas de veda sería compatible con la Directiva, se refiere a la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia. Según el Gobierno francés, en la sentencia dictada en el asunto C-157/89, ya citada varias veces, el Tribunal de Justicia admitió implícitamente que un escalonamiento de las fechas de veda es compatible con la Directiva. Según la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique, esto aparece aún más claramente en la sentencia de 8 de julio de 1987, pronunciada en el asunto 262/85. [23] La Comisión también observa que el Tribunal

23 — Sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia, antes citada.

de Justicia nunca había planteado anteriormente los problemas de confusión o de perturbación provocados por un escalonamiento de las fechas de veda.

Una nueva lectura de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, de las dos sentencias citadas, no me induce a pensar que este Tribunal ya se ha pronunciado, incluso implícitamente, sobre el problema de las fechas de veda escalonadas. Las dos sentencias alegadas por las partes se refieren a recursos por incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE. En dichos procedimientos, el Tribunal de Justicia se limita estrictamente a examinar los motivos alegados por la Comisión en el procedimiento administrativo previo y repetidos ante él. En efecto, según una jurisprudencia reiterada, «corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Ella es quien tiene que aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste compruebe la existencia de tal incumplimiento y no puede basarse en presunción alguna» [24] *(Traducción provisional).*

Ahora bien, la Comisión no había sostenido, en ninguno de los dos asuntos de que se trata, ni fundamentado en prueba alguna, la tesis según la cual el hecho de escalonar las fechas de veda constituía un incumplimiento de la Directiva. En el asunto 262/85, la Comisión alegó, de modo enteramente general, que la legislación italiana no tenía en cuenta los diferentes períodos de protección impuestos por el apartado 4 del artículo 7, como el período de protección de las aves de paso durante su migración en período de celo. [25] El Tribunal de Justicia desestimó este motivo por infundado porque resultó que la legislación contenía las disposiciones relativas, en particular, a la migración de las aves de paso en período de celo. [26] Es exacto que se trataba en ese asunto de fechas escalonadas de veda, pero de ninguna manera se cuestionaba si el escalonamiento era compatible con el régimen de protección de la Directiva. En el asunto C-157/89, la Comisión reprochaba una veda tardía de la caza de diecinueve especies de aves de paso. [27] A este respecto, invocaba datos científicos relativos al período migratorio de cada una de estas especies, tomadas separadamente, en el territorio italiano. No obstante, para dos de ellas, estos elementos de prueba no fundamentaban la tesis de la Comisión; se comprobó que, en realidad, estas dos especies no sobrevuelan el territorio italiano hasta después de la fecha de la veda establecida para ellas en Italia. Por esta razón, el Tribunal de Justicia acogió este motivo de la Comisión para todas las especies de aves afectadas, salvo para estas dos últimas. [28] En mi opinión, de ello no puede deducirse que un escalonamiento de las fechas de la veda es compatible con la Directiva. La Comisión no había sostenido lo contrario de modo expreso y, en todo caso, no había aportado ningún medio de prueba en este sentido. Puesto que la Comisión se fundaba única y exclusivamente en los datos relativos al período migratorio por especie de aves, el Tribunal de Justicia no podía sino limitarse a tener en cuenta este dato. [29]

24 — Sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6; véase también, entre otras, la sentencia de 20 de mayo de 1990, Comisión/Francia (C-62/89, Rec. p. I-925), apartado 37.

25 — En su escrito de réplica, la Comisión había impugnado igualmente el fundamento de la elección de las fechas de veda. Sin embargo, este motivo no pudo ser admitido porque no había sido objeto del procedimiento administrativo previo: véase el apartado 24.

26 — Apartado 23.

27 — Apartados 21 a 27.

28 — Apartados 25 y 26.

29 — En la vista, el Rassemblement des opposants à la chasse indicó — sin que las partes lo contradijeran— que el legislador italiano, entre tanto, había dado efectos a esta sentencia mediante una nueva ley por la que se establece una fecha uniforme de veda.

26. Voy a exponer ahora un último argumento que fue esgrimido por la Comisión. Esta última reconoce la necesidad de tener en cuenta, en el marco de la aplicación de la Directiva, los problemas de confusión y de perturbación causados por una veda escalonada. Sin embargo, piensa que, para el Tribunal de Justicia, no existe razón alguna para declarar que la veda escalonada como tal es incompatible con la Directiva. Efectivamente, las autoridades nacionales pueden tener en cuenta estos problemas en función de circunstancias de hecho concretas. Además, también existirían otras soluciones posibles, como un control estricto de los conocimientos ornitológicos cuando se conceden las licencias de caza y una represión severa de las infracciones.

Coincido con la Comisión al estimar que, en muchos aspectos, la Directiva deja a los Estados miembros un amplio margen discrecional y que, en su interpretación de esta misma Directiva, el Tribunal de Justicia no debe ir más lejos de lo que sea necesario a la luz del objetivo de protección perseguido. No obstante, en el presente asunto, el argumento de la Comisión no me convence completamente. En lo que se refiere a los riesgos de confusión, verdad es que se puede reconocer que existen otras soluciones que no sean la imposición de una fecha uniforme (anticipada) de veda. De este modo, hay que aprobar sin ninguna duda que convendría controlar los conocimientos ornitológicos de los cazadores cuando se conceden las licencias de caza y reprimir severamente las infracciones. Sin embargo, dudo de que ello sea suficiente. En efecto, la nota del Museo Nacional de Historia Natural francés, antes mencionada (punto 21), señala otros diferentes factores a considerar, que son independientes de los conocimientos ornitológicos de los cazadores, tales como las condiciones atmosféricas, la hora del día o de la noche y el hecho de que las aves de especies diferentes se desplacen en bandadas. Por otra parte, en lo que se refiere al problema de la perturbación causada por la caza, no veo en absoluto ninguna otra alternativa —y tampoco la Comisión la propone— a la imposición de una fecha uniforme de veda. [30] No obstante, se sostuvo que los riesgos de perturbación pueden perjudicar la conservación de las aves, al menos tanto como el peligro de confusión (véase el punto 21 *supra*).

Aunque no veo claramente el modo de conseguirlo, teniendo en cuenta los riesgos de confusión y de perturbación, no puede excluir *a priori* que un Estado miembro consiga dar garantías suficientes de que la determinación de fechas de veda escalonadas se pueda conciliar con la exigencia de protección completa de las aves cuya caza está prohibida en todo caso. Sin embargo, la carga de la prueba que incumbe al Estado miembro interesado es muy pesada y se podrá librar de ella tanto más difícilmente cuanto que carezca de datos científicos y técnicos válidos en lo que respecta tanto al escalonamiento de la migración de las aves afectadas como a la importancia de los citados riesgos de confusión y de perturbación. En un procedimiento judicial no corresponde al Tribunal de Justicia, sino al órgano jurisdiccional nacional, comprobar si el Estado miembro ha cumplido con esta carga de la prueba.

30 — Como hizo observar el Rassemblement des opposants à la chasse en la vista, es igualmente el único método de índole preventiva. Ahora bien, según el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado CEE, la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente se basa, entre otros, en el principio de la acción preventiva.

Respuesta a la tercera cuestión

27. La tercera cuestión prejudicial se refiere a la compatibilidad con la Directiva de la facultad de los préfets de fijar la fecha de veda en su departamento. A mi entender, a partir de la lectura de las resoluciones de remisión y de las observaciones de las partes, la cuestión incluye, en realidad, dos aspectos, que están ciertamente vinculados, pero que no coinciden necesariamente. En primer lugar, está la cuestión de si la Directiva permite que la veda se fije en fechas diferentes en las distintas partes de un Estado miembro o si se exige una fecha uniforme de veda. En segundo lugar, se plantea si un Estado miembro puede delegar la aplicación o la ejecución de la Directiva relativa a las aves en autoridades subordinadas o si se exige una aplicación a nivel nacional. En ambos aspectos parece que existe una gran concordancia de puntos de vista entre las partes que actúan ante el Tribunal de Justicia y, por consiguiente, el examen que le dedicaré podrá ser breve.

28. El hecho de que las fechas de veda difieran de una región a otra es en sí mismo compatible con la Directiva. Como lo expliqué detalladamente acerca de la primera cuestión prejudicial (véanse los puntos 17 y 18 *supra*), la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 sólo exige que la fecha de veda de la caza se fije de manera que sea posible una protección completa de las aves de paso durante su migración en período de celo. Si resulta que esta migración comienza en momentos diferentes en diferentes partes de un Estado miembro, [31] éste puede ejecutar la Directiva fijando para cada región una fecha diferente de veda, siempre que una protección completa sea posible de esta manera en cada región, habida cuenta especialmente de los riesgos de confusión y de perturbación antes examinados (véase el punto 21 *supra*).

La concesión de la facultad de ejecución a un órgano local o a un órgano administrativo regional tampoco es, en sí misma, contraria a la Directiva. En efecto, ésta no contiene ninguna disposición particular sobre este aspecto, de manera que los Estados miembros disponen de una amplia libertad. Como acertadamente observan la Comisión y el Rassemblement des opposants à la chasse, esta libertad no obstante está limitada por las obligaciones generales de los Estados miembros en materia de adaptación del Derecho interno a las Directivas, que igualmente se aplican a la Directiva relativa a las aves. Aquí me refiero —según los términos utilizados por el Abogado General Sr. Da Cruz Vilaça en el asunto 247/85— a «la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...], según la cual, es importante que los Estados miembros den ejecución a las directivas de tal manera que se corresponda plenamente con las exigencias de claridad y de certeza de las situaciones jurídicas queridas por las mismas. La adaptación del ordenamiento jurídico interno a una directiva no puede dejarse a un órgano de la administración nacional o regional, dado que la norma legal aplicable no ofrece un marco al poder discrecional del mismo que respete plenamente las condiciones establecidas en la Directiva». [32] En lo que atañe a la tercera frase del apartado 4 del apartado 7 de la Directiva sobre las aves, ello significa

31 — Véase la nota 6 en lo que respecta a las aves de paso que no sean las acuáticas que son objeto de caza; véase, igualmente, la nota 21.

32 — Conclusiones del Abogado General Sr. Da Cruz Vilaça en el asunto 247/85, Comisión/Bélgica, Rec. 1987, pp. 3055 a 3056.

concretamente que las disposiciones legales que conceden la facultad de fijar la fecha de veda de las aves de paso a un órgano independiente o subordinado deben al mismo tiempo garantizar que esta fecha, en cualquier caso, se fije de tal manera que sea posible la protección completa durante la migración en período de celo. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobarlo, especialmente a la luz de las respuestas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda.

Conclusión

29. De acuerdo con todo lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el tribunal administratif de Nantes del siguiente modo:

«1) Para conformarse a la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 79/409/CEE, la fecha de veda de las aves de paso debe fijarse según un método que permita una protección completa de estas especies de aves durante la migración en período de celo. Los métodos que se destinen o que conduzcan intrínsecamente a proteger sólo un porcentaje dado de las aves de una especie no cumplen con este requisito. Tampoco lo cumplen los métodos que consisten en calcular una fecha media del principio de la migración en período de celo (según las diferentes especies de aves, los diferentes años y/o las diferentes regiones geográficas) y que, al hacerlo, sin añadir un margen de seguridad, no fijen la fecha de la veda general de la caza.

2) La fijación de fechas escalonadas de veda en función de las especies de aves por parte de un Estado miembro es incompatible con esta misma tercera frase del apartado 4 del artículo 7, salvo si este Estado miembro puede, de acuerdo con datos científicos y técnicos válidos, proporcionar garantías que establezcan, de modo suficiente a la vista del órgano jurisdiccional nacional, que dicho escalonamiento de las fechas de veda no obstaculiza una protección completa durante la migración en período de celo, como antes fue definida en la respuesta a la primera cuestión.

3) Siempre que una protección completa sea posible en cada región, la fijación de fechas de veda diferentes según las regiones es compatible con la Directiva. Si se concede a un órgano local o regional la facultad de fijar la fecha

de veda de la caza de las aves de paso, las disposiciones legales que conceden esta facultad deben garantizar que la fecha de veda sólo pueda fijarse de manera que haga posible una protección completa durante la migración en período de celo.»