CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 29 de enero de 2002 [1]

1. Mediante el presente recurso, interpuesto el 14 de febrero de 2001 con arreglo al artículo 226 CE, la Comisión Europea solicitó al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha adaptado de manera plena y correcta su Derecho interno a algunas disposiciones de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva»).

I. Marco jurídico

A. *Disposiciones comunitarias pertinentes*

2. En el artículo 1 de la Directiva se dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) "conservación": un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable con arreglo a las letras e) e i);

b) "hábitats naturales": zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales;

c) "tipos de hábitats naturales de interés comunitario": los que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:

i) se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural; o bien

ii) presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; o bien

1 — Lengua original: italiano.

iii) constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las cinco regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, continental, macaronesia y mediterránea.

Estos tipos de hábitats figuran o podrán figurar en el anexo I;

d) "tipos de hábitats naturales prioritarios": tipos de hábitats naturales amenazados de desaparición presentes en el territorio contemplado en el artículo 2 cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio contemplado en el artículo 2. Estos tipos de hábitats naturales prioritarios se señalan con un asterisco (*) en el anexo I;

e) "estado de conservación de un hábitat": el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" de un hábitat natural se considerará "favorable" cuando:

— su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y

— la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y

— el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i);

f) "hábitat de una especie": medio definido por factores abióticos y bióticos específicos donde vive la especie en una de las fases de su ciclo biológico;

g) "especies de interés comunitario": las que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:

i) estén en peligro, salvo aquéllas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; o bien

ii) sean vulnerables, es decir que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza; o bien

iii) sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia; o bien

iv) sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

Estas especies figuran o podrán figurar en el anexo II y/o IV o V;

h) "especies prioritarias": las que se contemplan en el inciso i) de la letra g) y cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio contemplado en el artículo 2. Estas especies prioritarias se señalan con un asterisco (*) en el anexo II;

i) "estado de conservación de una especie": el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" se considerará "favorable" cuando:

— los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca,

y

— el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible,

y

— exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo;

j) "lugar": un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada;

k) "lugar de importancia comunitaria": un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el anexo I o una especie de las que se enumeran en el anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000 tal como se contempla en el artículo 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate.

Para las especies animales que ocupan territorios extensos, los lugares de importancia comunitaria corresponderán a las ubicaciones concretas dentro de la zona de reparto natural de dichas especies que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y su reproducción;

l) "zona especial de conservación": un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

m) "espécimen": cualquier animal o planta, vivo o muerto, de las especies que recogen los anexos IV y V; cualquier parte o producto obtenido a partir de éstos, así como cualquier otra mercancía en el caso de que se deduzca del documento justificativo, del embalaje, o de una etiqueta o de cualquier otra circunstancia que se trata de partes o de productos de animales o de plantas de dichas especies;

n) "comité": el comité creado con arreglo al artículo 20.»

3. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, la Directiva tiene por objeto:

«contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado».

En el apartado 2 de esa misma disposición se dispone lo siguiente:

«Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.»

4. En el artículo 4 de la Directiva se establece un procedimiento en varias etapas para la selección de los lugares en los que se encuentren especies y hábitats protegidos con arreglo a la Directiva. Ante todo, cada Estado miembro debe proponer una lista de dichos lugares, con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el anexo II existentes en dichos lugares; esa lista se remite a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la Directiva, junto con la información relativa a cada lugar (artículo 4, apartado 1). A partir de las listas de los Estados miembros, y tomando como base los criterios que se enuncian en el anexo III, la Comisión redacta, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria y aprueba posteriormente la lista definitiva con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 21 de la Directiva (artículo 4, apartado 2); todo ello debe hacerse en el plazo de seis años a partir de la notificación

de la Directiva (artículo 4, apartado 3). Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento descrito, el Estado miembro de que se trate debe dar a dicho lugar la designación de zona especial de conservación (en lo sucesivo, «ZEC») lo antes posible, y como máximo en un plazo de seis años (artículo 4, apartado 4). Estas ZEC constituirán posteriormente la red «Natura 2000», es decir, una red ecológica europea coherente de dichas zonas (véase el artículo 3, apartado 1, de la Directiva). Por último, en el artículo 4, apartado 5, se dispone lo siguiente: «Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6.»

Consejo una propuesta relativa a la selección del lugar como lugar de importancia comunitaria.

3. El Consejo decidirá por unanimidad en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la propuesta.

4. Durante el período de concertación y en espera de una decisión del Consejo, el lugar de que se trate se someterá a las disposiciones del apartado 2 del artículo 6.»

5. En virtud del artículo 5 de la Directiva:

6. En el artículo 6 de la Directiva se dispone lo siguiente:

«1. En aquellos casos excepcionales en los que la Comisión compruebe que un lugar que albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios y que, basándose en informaciones científicas pertinentes y fiables, considere indispensable para el mantenimiento de dicho tipo de hábitat natural o para la supervivencia de dicha especie prioritaria, no está incluido en la lista nacional contemplada en el apartado 1 del artículo 4, se iniciará un procedimiento de concertación bilateral entre dicho Estado miembro y la Comisión con el fin de cotejar los datos científicos utilizados por ambas partes.

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares.

2. Si al término de un período de concertación no superior a seis meses persistiere la discrepancia, la Comisión presentará al

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el dete-

rioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

7. Con arreglo al artículo 7 de la Directiva:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

8. Con arreglo al artículo 11 de la Directiva:

«Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el

artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.»

9. En el artículo 12, apartados 1, letras b) y c), 2 y 4, de la Directiva se dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

[...]

b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;

[...]

2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.

[...]

4. Los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del anexo IV. Basándose en la información recogida, los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.»

10. En el artículo 13, apartados 1, letra b), y 2, de la Directiva se dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies vegetales que figuran en la letra b) del anexo IV y prohibirán:

[...]

b) la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la presente Directiva surta efecto.

2. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de las plantas a que se refiere el presente artículo.»

11. Con arreglo al artículo 14 de la Directiva,

«1. Si los Estados miembros lo consideraren necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11, tomarán medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable.

2. Si dichas medidas se consideraren necesarias, deberán incluir la prosecución de la vigilancia prevista en el artículo 11. Además, dichas medidas podrán incluir, en particular:

— disposiciones relativas al acceso a determinados sectores;

— la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones;

— la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes;

— la aplicación, para la recogida de especímenes, de normas cinegéticas o pesqueras que respeten la conservación de dichas poblaciones;

— la instauración de un sistema de autorización de recogida de especímenes o de cuotas;

— la regulación de la compra, venta, comercialización, posesión o transporte con fines de venta de especímenes;

— la cría en cautividad de especies animales, así como la propagación artificial de especies vegetales, en condiciones de control riguroso con el fin de limitar la recogida de especímenes en la naturaleza;

— la evaluación del efecto de las medidas adoptadas.»

12. En virtud del artículo 15 de la Directiva:

«Por lo que respecta a la captura o sacrificio de las especies de fauna silvestre enumeradas en la letra a) del anexo V, y cuando se trate de excepciones con arreglo al artículo 16, aplicadas a la recogida, la captura o el sacrificio de especies enumeradas en la letra a) del anexo IV, los Estados miembros prohibirán todos los medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de dichas especies y en especial:

a) el empleo de los medios de captura y de sacrificio que se enumeran en la letra a) del anexo VI;

b) cualquier forma de captura y de sacrificio que utilice los medios de transporte mencionados en la letra b) del anexo VI.»

13. En el artículo 16, apartado 1, de la Directiva se establece:

«1. Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;

b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;

c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;

d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;

e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el anexo IV.»

14. Con arreglo al artículo 22, letras b) y c), de la Directiva:

«En la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros:

[...]

b) garantizarán que la introducción intencionada en la naturaleza de una especie que no sea autóctona de su territorio se regule de modo que no perjudique a la fauna y flora silvestres autóctonas ni a sus hábitats naturales en su zona de distribución natural y, si lo consideraren necesario, prohibirán dicha introducción. Se comunicará al comité, para su información, el resultado de los estudios de evaluación realizados;

c) fomentarán la educación e información general sobre la necesidad de proteger las especies de fauna y flora silvestres y de conservar sus hábitats, así como los hábitats naturales.»

15. Por último, en el artículo 23 de la Directiva se establece:

«1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

2. Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

3. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

16. Dado que la Directiva fue comunicada al Gran Ducado de Luxemburgo el 5 de junio de 1992, en el presente caso el plazo para la adaptación de su Derecho interno a la misma expiró el 5 de junio de 1994.

B. *Disposiciones nacionales pertinentes*

17. El Gran Ducado de Luxemburgo comunicó a la Comisión una amplia serie de medidas destinadas a adaptar su Derecho interno a la Directiva. Según el Gobierno demandado, las principales son las siguientes: la loi concernant l'aménagement du territoire (Ley de 21 de mayo de 1999 relativa a la ordenación del territorio; en lo sucesivo, «Ley de 21 de mayo de 1999»);[2] un projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (proyecto de Reglamento granducal sobre la biodiversidad; en lo sucesivo, «proyecto de Reglamento sobre la biodiversidad»), y la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (Ley de 11 de agosto de 1982 relativa a la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, posteriormente modificada, en lo sucesivo, «Ley de 11 de agosto de 1982»).[3] A estas y a otras medidas pertinentes a efectos del presente asunto me referiré más ampliamente a lo largo de las presentes conclusiones.

2 — Mémorial (Diario Oficial) A nº 61, de 3 de junio de 1999, p. 1402.

3 — Mémorial A nº 69, de 20 de agosto de 1982, p. 1486.

II. Alegaciones de las partes y análisis jurídico

A. *Observación preliminar*

18. La Comisión considera que el conjunto de las disposiciones nacionales comunicadas por Luxemburgo no es suficiente para una plena y correcta adaptación de su Derecho interno a la Directiva. Por este motivo, ya el día 29 de abril de 1999 envió a dicho Estado un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE). En su contestación a dicho escrito, las autoridades del Gran Ducado objetaron que numerosas disposiciones legales y reglamentarias nacionales, algunas de ellas posteriores a las inicialmente comunicadas a la Comisión, realizaban en lo fundamental los objetivos de la Directiva. No obstante, en su escrito de contestación al dictamen motivado que, a pesar de dicha contestación, la Comisión les envió el 22 de febrero de 2000, dichas autoridades reconocían que, para garantizar la adaptación de su Derecho interno a la Directiva, hubiera sido necesario modificar en mayor medida aun el marco jurídico nacional, y aseguraban asimismo que ya se habían iniciado los trabajos parlamentarios necesarios para ello. No obstante, en su escrito de contestación en el presente procedimiento Luxemburgo se limitó a señalar que el Gobierno había aprobado el 23 de febrero de 2001 un proyecto de ley para la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Por este solo motivo, y absteniéndose de formular cualquier otra alegación en su defensa e incluso de reiterar las objeciones formuladas en el curso del procedimiento administrativo previo, el Gobierno demandado solicitó formalmente al Tribunal de Justicia que desestimara el recurso o, con

carácter subsidiario, que suspendiera un procedimiento que, a su entender, está abocado a quedar sin objeto y del cual la propia Comisión desistirá una vez que se apruebe de manera definitiva el citado proyecto de ley.

19. Así pues, en definitiva, únicamente la Comisión ha formulado alegaciones en el curso del presente procedimiento, mientras que Luxemburgo renunció a hacerlo, si bien para conocer los argumentos en su defensa cabe remitirse al propio recurso de la Comisión, así como a los autos, que contienen, en el presente caso, copia de las observaciones y de los documentos comunicados por dicho Gobierno durante el procedimiento administrativo previo. Debo señalar, por otro lado, que, a pesar de lo anterior, Luxemburgo no se limitó a solicitar la suspensión del presente procedimiento, sino que solicitó asimismo, y con carácter principal, que se desestime el recurso de la Comisión. Por tanto, también por este motivo, pero sobre todo por la naturaleza del procedimiento iniciado con arreglo al artículo 226 CE, la renuncia a la defensa sobre el fondo del Gobierno demandado, y por tanto, su aceptación de las imputaciones de la demandante no pueden conducir automáticamente a una condena. [4] En efecto, tal como ha subrayado el Tribunal de Justicia, la fase jurisdiccional del procedimiento por incumplimiento «se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado», [5] de lo que debe deducirse que el Tribunal de Justicia está obligado a proceder en todo caso al examen del fundamento de las imputaciones formuladas por la Comisión en los procedimientos de este tipo. Ahora bien, teniendo en cuenta que esta última no consideró que debiera retirar el presente recurso, procede comprobar asimismo sobre el fondo el fundamento de sus imputaciones, pese al comportamiento del Estado demandado que se ha descrito.

B. *Las imputaciones*

20. Dicho esto, entro ahora en el examen analítico de dichas imputaciones.

1. El artículo 1 de la Directiva

21. La Comisión sostiene que ninguna medida nacional tiene por objeto o por efecto adaptar el Derecho interno de manera correcta, plena y precisa a las definiciones de conceptos importantes contenidas en el artículo 1 de la Directiva. En julio de 1999, las autoridades luxemburguesas señalaron que las definiciones con-

4 — En este sentido, véanse, como más recientes, las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer de 3 de julio de 2001, Comisión/Portugal, Francia y Bélgica (asuntos C-367/98, C-483/99 y C-503/99, sentencias de 4 de junio de 2002, Rec. pp. I-4731, I-4781 y I-4809, respectivamente), punto 76.

5 — Sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España (C-71/97, Rec. p. I-5991), apartado 14, en el que figuran otras referencias; véase, asimismo, la sentencia de 17 de noviembre de 1993, Comisión/España (C-73/92, Rec. p. I-5997), apartado 19, en el que figuran otras referencias.

tenidas en dicho artículo serían recogidas en un «plan sectorial» previsto por la Ley de 21 de mayo de 1999 (en lo sucesivo, «plan sectorial»). No obstante, al término del plazo de dos meses a partir de la notificación del dictamen motivado a las autoridades luxemburguesas, e incluso en el momento de presentarse el escrito de interposición del recurso en el presente procedimiento, a la Comisión no le constaba que dicho plan hubiera sido adoptado, ni el Gobierno demandado había proporcionado ninguna indicación al respecto. En consecuencia, considero que el primer motivo de recurso debe ser estimado.

2. El artículo 4, apartado 5, de la Directiva

22. Según la Comisión, las medidas que le comunicaron las autoridades luxemburguesas no tienen por objeto ni por efecto adaptar el Derecho interno al artículo 4, apartado 5, de la Directiva. Como ya he señalado, en dicha norma se dispone que «desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6», los cuales establecen, como veremos con mayor detalle más adelante (véanse los puntos 34 a 48 *infra),* una serie de medidas destinadas a evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies y las alteraciones de las especies protegidas. La demandante sostiene que, por este motivo, al expirar el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva las disposiciones nacionales destinadas a dar cumplimiento al artículo 6, apartados 2 a 4, (todavía no adoptadas, véase *infra)* no serían automáticamente aplicables a los lugares de importancia comunitaria y, por tanto, no podrían oponerse a terceros.

23. En su contestación al escrito de requerimiento, las autoridades luxemburguesas objetaron que la práctica administrativa, basada en la Ley de 11 de agosto de 1982 y consistente en denegar la autorización para cualquier deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, constituye una medida apropiada para la adaptación de su Derecho interno al artículo 4, apartado 5. En todo caso, reconocieron que la Ley de 11 de agosto de 1982 es insuficiente para garantizar una evaluación de las repercusiones de los planes o proyectos en las zonas especiales de conservación en el sentido establecido en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva, limitándose a afirmar, por tanto, que el plan sectorial que se adoptaría en el futuro subsanaría dicha laguna.

24. Por mi parte, podía limitarme a reiterar, como hizo la Comisión, que una solución basada en prácticas administrativas no garantiza la correcta adaptación del Derecho interno a una Directiva, ya que, como ha declarado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia, al ser por su propia naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no garantizan la seguridad jurídica requerida para la adaptación del Derecho interno a una Directiva. [6] De todos modos, me parece evidente

6 — En dicho sentido, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, véase, entre otras muchas, la sentencia de 11 de diciembre de 1997, Comisión/Alemania (C-83/97, Rec. p. I-7191), apartado 9, en el que figuran otras referencias.

que, dado que el propio Gobierno luxemburgués reconoce que dicho plan no ha sido adoptado (véase el punto 21 *supra*), no puede sostenerse que el Derecho interno fuera adaptado de manera plena y correcta a la norma de que se trata.

25. Por consiguiente, considero que procede estimar el presente motivo.

3. El artículo 5, apartado 4, de la Directiva

26. Como se ha visto (véase el punto 5 *supra*), el artículo 5 define el procedimiento que debe seguirse en los casos excepcionales en los que la Comisión compruebe la no inclusión en la lista que se le ha comunicado con arreglo al artículo 4, apartado 1, de un lugar que considere indispensable para el mantenimiento de un determinado hábitat. Este procedimiento consta de una etapa de concertación bilateral con el Estado miembro de que se trate con una duración máxima de seis meses y, de ser necesario, la elevación de la cuestión al Consejo, que deberá adoptar una decisión en el plazo de tres meses. Ahora bien, como he dicho, durante el período de concertación y hasta que el Consejo adopte una decisión, el artículo 5, apartado 4, establece que el lugar de que se trate se someterá a las disposiciones del artículo 6, apartado 2. Según la información que obra en poder de la Comisión, en el Gran Ducado de Luxemburgo no existen disposiciones que tengan por objeto o por efecto adaptar el Derecho interno al artículo 5, apartado 4, lo que tiene como resultado que, en los supuestos previstos en dicha disposición, las medidas nacionales destinadas a dar cumplimiento al artículo 6, apartado 2, no serán automáticamente aplicables a los lugares eventualmente afectados y no podrán, por tanto, oponerse a terceros durante dicho período transitorio.

27. Es cierto que, en la ya citada contestación al escrito de requerimiento, las autoridades luxemburguesas sostuvieron que la Ley de 11 de agosto de 1982 garantiza el resultado perseguido por el artículo 5, apartado 4, de la Directiva, al igual que sucede por lo que respecta al artículo 4, apartado 5, al que acabo de referirme. Ahora bien, por los mismos motivos que acabo de indicar, este argumento me parece inaceptable.

28. Las autoridades luxemburguesas añadieron que, en cualquier caso, probablemente el Gran Ducado ya haya incluido en la lista comunicada a la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 1, todos los lugares situados en su territorio indispensables para la conservación de determinados hábitats y que, por consiguiente, no es en modo alguno necesario aplicar el procedimiento establecido en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva. Ahora bien, tampoco esta tesis puede acogerse. Al margen de la pretensión de proceder en esta materia basándose en meras presunciones, está el hecho de que, como observa la demandante, no puede darse por descontado el

resultado de los trabajos, que siguen en curso en la Comisión, para identificar los lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental, a la que pertenece el territorio luxemburgués.

29. Por tanto, considero fundado el motivo de recurso relativo al artículo 5, apartado 4, de la Directiva.

4. El artículo 6 de la Directiva

30. La Comisión parte de la base de que, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, de la Directiva, el artículo 6 debía ser objeto de una adecuada adaptación del Derecho interno antes del 5 de junio de 1994. En efecto, del artículo 4, apartado 4, de la Directiva se desprende que los Estados miembros están obligados a designar como ZEC los lugares de interés comunitario que haya en su territorio lo antes posible tras el reconocimiento de su interés comunitario y, como máximo, en un plazo de seis años a partir de dicho reconocimiento. Ahora bien, añade la Comisión, el propio hecho de que la Directiva prevea expresamente que los Estados miembros deben estar en condiciones de proceder lo más rápidamente posible a la designación de los lugares como ZEC confirma que deben haberse dotado antes de dicha fecha de los instrumentos jurídicos y de los procedimientos necesarios al efecto.

31. Partiendo de esta premisa, que considero correcta, la Comisión desarrolla las imputaciones relativas a los diferentes apartados de la norma de que aquí se trata.

a) Artículo 6, apartado 1, de la Directiva

32. La Comisión objeta que Luxemburgo no adoptó dentro del plazo establecido al efecto las medidas nacionales impuestas por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva. En efecto, al margen del hecho de que el Derecho luxemburgués no parece conocer siquiera el concepto de ZEC como tal, la Comisión considera que la Ley de 11 de agosto de 1982 no es adecuada para garantizar la consecución del objetivo impuesto por la disposición de que se trata. En su contestación al escrito de requerimiento, las autoridades luxemburguesas precisaron que las carencias señaladas por la Comisión serían subsanadas mediante el plan sectorial y el proyecto de Reglamento sobre la biodiversidad (véanse, respectivamente, los puntos 21 y 17 *supra*). Ahora bien, ni uno ni otro han sido adoptados hasta ahora.

33. En estas circunstancias, no puedo por menos que considerar fundada esta parte de la pretensión de la Comisión.

b) Artículo 6, apartado 2, de la Directiva

34. El artículo 6, apartado 2, de la Directiva pretende evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las ZEC. Aun reconociendo que la Ley de 11 de agosto de 1982, considerada por las autoridades luxemburguesas como una fiel adaptación de su Derecho interno a las disposiciones de que se trata, contiene algunas disposiciones de carácter protector, la Comisión las juzga, sin embargo, insuficientes para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva.

35. Por lo que respecta a las medidas de prevención del *deterioro* de los hábitats, la demandante sostiene que el artículo 14 de la Ley de 11 de agosto de 1982, aunque prohíbe la reducción, la destrucción o la modificación de algunos biotopos (como los pantanos y los terrenos pantanosos), no permite determinar con certeza si dicha protección se extiende a todos los biotopos o sólo a algunos de ellos. En efecto, en dicha ley no se hace ninguna referencia expresa ni a los hábitats naturales ni a los hábitats de especies en el sentido de la Directiva (véase el artículo 1) situados en las ZEC; tampoco de otras disposiciones luxemburguesas se desprenden medidas generales que puedan oponerse a terceros que prohíban con claridad y precisión el deterioro de dichos hábitats. Esto parece ser contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, aunque la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formal y textualmente en una norma legal expresa y específica, pudiendo bastar a este respecto la existencia de un contexto jurídico general que garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de forma suficientemente clara y precisa, queda el hecho de que «la exactitud de la adaptación reviste una especial importancia en un caso como el presente, en el que la administración del patrimonio común se confía a los Estados miembros en su propio ámbito territorial». [7]

36. Por lo que respecta, por otro lado, a la prevención de las *alteraciones* que repercutan en las especies existentes en las ZEC, la Comisión sostiene que la Ley de 11 de agosto de 1982 tiene por objeto únicamente algunos tipos de alteraciones (por ejemplo, el uso de automóviles en los bosques y las actividades deportivas), sin ninguna garantía, por tanto, de que todas las actividades que puedan alterar de modo significativo a las especies protegidas estén reguladas o puedan ser reguladas de manera apropiada.

37. En la contestación al escrito de requerimiento, el Gobierno luxemburgués niega las afirmaciones de la Comisión, sosteniendo que la Ley de 11 de agosto de 1982 (véanse los artículos 1, 14 y 36) cumple con los objetivos previstos en la Directiva y cubre todos los casos previstos en la misma.

7 — Véase la sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029), apartado 9. En el mismo sentido, véase la sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartado 9, en el que figuran otras referencias. Ambas sentencias tenían por objeto la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva 79/409»), es decir, una Directiva similar en muchos aspectos a la Directiva 92/43; por lo que respecta, más concretamente, a la Directiva de que se trata, la Comisión se remite asimismo a las conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly en el asunto en el que recayó la sentencia de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia (C-256/98, Rec. p. I-2487), punto 20.

El Gobierno luxemburgués añade que los artículos 21 y 22 de la citada ley prohíben cualquier tipo de explotación, uso, mutilación o destrucción no justificadas de plantas y animales silvestres no protegidos, mientras que el artículo 23, que es una disposición de carácter general, prohíbe las alteraciones que repercutan en la fauna. Por otro lado, precisan las autoridades luxemburguesas, dicha ley ha sido posteriormente reforzada mediante una circular ministerial de 9 de julio de 1999 [8] que tiene precisamente por objeto adaptar el Derecho interno a la Directiva, en la que se indica que debe evitarse cualquier deterioro de los hábitats y cualquier alteración de las especies protegidas mediante una aplicación rigurosa de la citada ley. Por otra parte, añade el Gobierno demandado, considerar, como hace la Comisión, que, para la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 2, son necesarias medidas reglamentarias de carácter general que puedan oponerse a terceros implica una interpretación excesivamente estricta de la Directiva. En efecto, el Derecho interno puede adaptarse a la misma mediante medidas de diversos tipos, todas ellas apropiadas, entre las que se encuentran los instrumentos administrativos y contractuales, además de los reglamentarios.

38. Por las mismas razones que adujo la Comisión en su recurso, las alegaciones formuladas por el Gobierno luxemburgués no me parecen convincentes. Ante todo, observo, al igual que hace precisamente la demandante, que las disposiciones de la Ley de 11 de agosto de 1982 no contienen ninguna referencia a las ZEC, a los conceptos de «hábitats naturales» y de «hábitat de una especie», a los tipos de hábitats específicos ni a las especies protegidas mencionados en los anexos de la Directiva; teniendo en cuenta los tipos de hábitats objeto de la Directiva, esta circunstancia bastaría, por sí sola, para excluir que la ley de que se trata pueda constituir una adaptación correcta y precisa del Derecho interno al artículo 6, apartado 2. Por lo demás, tal como observó el Abogado General Sr. Fennelly en las ya citadas conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Francia (C-256/98), que tenía por objeto precisamente la Directiva 92/43, «en mi opinión, la observación del Tribunal de Justicia, en la sentencia Comisión/Bélgica [247/84, antes citada], acerca de la Directiva [79/409] sobre las aves, en el sentido de que "la exactitud de la adaptación reviste una especial importancia en un caso como el presente en el que la administración del patrimonio común se confía a los Estados miembros en su propio ámbito territorial" es también aplicable al presente asunto» (punto 20).

39. Pero también un examen más detallado de las disposiciones de la Ley de 11 de agosto de 1982 a que se refiere el Gobierno luxemburgués nos lleva a la misma conclusión. En primer lugar, ninguna disposición nacional incorpora los conceptos de «hábitat natural» y de «hábitat de especie». Por otro lado, el concepto de biotopo contenido en el artículo 14 de la ley no es suficientemente preciso. Por lo que respecta a los artículos 21 y 22, la Comisión subraya que el concepto de mutilaciones o destrucciones «no justificadas» que se utiliza en la ley es tan genérico que hace aun más necesaria una adaptación precisa del Dere-

8 — Instruction ministérielle du 9 juillet 1999 à appliquer par les administrations relevant du Ministère de l'Environnement: mesures administratives nécessaries pour garantir la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Circular ministerial de 9 de julio de 1999 dirigida a los órganos del Ministerio de Medio Ambiente: medidas administrativas necesarias para garantizar la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres).

cho interno a la Directiva que permita a las autoridades competentes, cuando dichas disposiciones sean invocadas a escala nacional en el marco de la aplicación de la Directiva, interpretarlas de conformidad con esta última. A su vez, el artículo 23 contiene una prohibición genérica de las alteraciones sin referirse ni a los objetivos (entre los que se encuentran, por ejemplo, los de conservación) de la Directiva (a los que se remite el artículo 6, apartado 2), ni a las ZEC, ni, por último, a las especies indicadas en los anexos de la Directiva. Por último, por lo que respecta al artículo 36, en el que se precisan los casos en los cuales la autoridad competente debe denegar las autorizaciones solicitadas con arreglo a dicha ley [por ejemplo, para realizar trabajos que puedan modificar el régimen hidráulico (artículo 5) o para el cambio de uso de terrenos forestales (artículo 10)], no constituye una adaptación clara y precisa del Derecho interno a la Directiva, habida cuenta de la inexistencia, una vez más, de cualquier referencia a las disposiciones pertinentes de la misma que pueda garantizar la aplicación de la ley de un modo conforme con esta última.

40. Por lo que respecta a la objeción, de carácter más general, relativa al excesivo rigor interpretativo de la Comisión y a la adopción de la circular ministerial de 9 de julio de 1999, observo, en primer lugar, que el propio Gobierno luxemburgués reconoció, tanto al adoptar dicha circular como al anunciar la adopción de nuevas disposiciones legales, el fundamento de las exigencias de claridad y de precisión subrayadas por la Comisión. Más concretamente, debo reiterar asimismo lo que ya he dicho anteriormente acerca del hecho de que una práctica administrativa no puede garantizar la seguridad jurídica exigida para la adaptación del Derecho interno a una Directiva (véase el punto 24 *supra*).

41. En consecuencia, puesto que el contexto jurídico general no garantiza efectivamente la plena aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva de forma suficientemente clara y precisa y con el grado necesario de seguridad jurídica, considero que las imputaciones de la Comisión a este respecto son fundadas. [9]

c) Artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva

42. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva impone la evaluación previa de las repercusiones que cualquier plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un lugar y no sea necesario para la misma pueda tener en el propio lugar. El apartado 4 siguiente regula el caso en el que, a pesar de que dicha evaluación haya dado lugar a unas conclusiones negativas, un plan o proyecto deba realizarse en todo caso por razones imperiosas.

43. La Comisión observa que los Estados miembros pueden no adaptar su Derecho

9 — Consideraciones análogas con respecto a las mismas disposiciones de la Directiva fueron efectuadas por el Abogado General Sr. Fennelly en sus ya citadas conclusiones en el asunto Comisión/Francia (C-256/98), puntos 20 y ss. (véase la nota 7 *supra*).

interno al apartado 3 de la disposición de que se trata a condición de que renuncien previamente a hacer uso de la posibilidad establecida en el mismo y de que prohíban simultáneamente y de forma general e incondicionada la realización de cualquier plan o proyecto previsto por la Directiva. Ahora bien, en el caso de que los Estados miembros no comuniquen a la Comisión medidas de prohibición general e incondicionada de este tipo, tienen la obligación de proceder a una adecuada adaptación de su Derecho interno a dicho apartado. Del mismo modo, puesto que el artículo 6, apartado 4, establece una excepción a lo dispuesto en el apartado anterior, también en este caso los Estados miembros pueden liberarse de la obligación de adaptar su Derecho interno a la misma, pero siempre que excluyan de antemano recurrir al mismo. Naturalmente, según subraya la Comisión, habida cuenta de la importancia de esta última disposición, semejante renuncia no puede presumirse. En consecuencia, salvo disposición expresa en contra adoptada por el Estado miembro de que se trate, la Comisión debe suponer que en todos los casos existe la obligación de adaptar el Derecho interno al apartado 4 del artículo de que se trata.

44. Por otro lado, sobre el fondo, la Comisión objeta que las medidas que le fueron comunicadas por las autoridades del Gran Ducado no cumplen con lo establecido en el artículo 6, apartado 3, ya que no contienen disposiciones que impongan la realización de una evaluación previa de las repercusiones en todos los casos previstos en la Directiva.

45. En particular, la Comisión subraya la insuficiencia de disposiciones como la de los artículos 7, párrafo tercero, y 8, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de 11 de agosto de 1982 que someten a autorización ministerial la realización de determinados proyectos, ya que dicha autorización sólo se requiere para algunos proyectos, y no está previsto, en todo caso, que la evaluación de sus repercusiones en el medio ambiente se lleve a cabo con arreglo a las modalidades pertinentes, tal como exige en cambio la Directiva. Por otro lado, la Comisión observa que el artículo 9 de dicha ley, que prevé la realización, a iniciativa ministerial, de estudios de impacto en los casos indicados en el mismo, se refiere a la «zona verde» tal como se define en el artículo 2 de esa misma ley, pero no a las zonas protegidas designadas en aplicación del artículo 27, que también podría ser utilizado por las autoridades luxemburguesas para identificar las ZEC. Por si fuera poco, dicho artículo 9 atribuye al Ministro, en relación con los casos que en él se indican, no la obligación, como establece la Directiva, sino la mera facultad de proceder a una evaluación previa.

46. La Comisión añade que tampoco la legislación mediante la cual se adaptó el Derecho interno a la Directiva 85/337/CEE [10] puede considerarse que da cumplimiento al artículo 6, apartado 3, de la Directiva, ya que el ámbito de aplicación de ambas Directivas no coincide. Lo mismo sucede en el caso de la Directiva 97/11/CE, [11] que modificó la Directiva 85/337 ampliando su ámbito de aplicación

10 — Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

11 — Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 73, p. 5).

a las áreas de protección especial (APE) y a las ZEC, porque no todos los proyectos objeto de la Directiva 92/43 se ven afectados por estas dos Directivas, que tampoco se ocupan de los planes. Por otro lado, subraya asimismo la Comisión, la adaptación incompleta del Derecho interno al artículo 6, apartado 3, paraliza la aplicación del artículo 6, apartado 4, ya que las obligaciones establecidas en este último presuponen la realización de una evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos en los lugares protegidos.

47. Luxemburgo reconoció de inmediato, ya en su contestación al escrito de requerimiento, la insuficiencia de las disposiciones vigentes, pero anunció que dicha laguna sería subsanada mediante la adopción del plan sectorial, y señaló asimismo que, entretanto, dicha materia estaba regulada mediante la circular ministerial de 9 de julio de 1999. Por lo que respecta a las medidas compensatorias previstas en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva, aseguró que ya estaban previstas en el artículo 37 de la Ley de 11 de agosto de 1982, según el cual el Ministro puede conceder las autorizaciones supeditándolas a requisitos que impidan que las obras que deban llevarse a cabo sean perjudiciales para el medio ambiente.

48. No obstante, es pacífico entre las partes, al haberlo admitido el propio Gobierno demandado, que la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartados 3 y 4, es insuficiente, y que, por los motivos a los que me he referido al examinar el artículo 6, apartado 2 (véanse los puntos 38 y 40 *supra*), tampoco la citada circular ministerial puede ser suficiente para cumplir con las obligaciones que le incumben a Luxemburgo. Por otro lado, no consta, como ya he señalado, que el plan sectorial haya sido adoptado hasta ahora. Por último, por lo que respecta al artículo 37 de la Ley de 11 de agosto de 1982, la Comisión señaló acertadamente que es insuficiente, ya que no exige que la autorización ministerial esté supeditada del modo al que me he referido antes cuando así lo exigen las circunstancias indicadas en la Directiva. Por consiguiente, considero que también esta imputación de la Comisión es fundada.

49. En conclusión, considero que debe estimarse el cuarto motivo de recurso, relativo al artículo 6 de la Directiva.

5. El artículo 7 de la Directiva

50. Con arreglo al artículo 7, las obligaciones impuestas en virtud del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sustituirán a las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva 79/409 en lo que se refiere a las APE de las aves silvestres, análogas a las ZEC. La Comisión observa que la no adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartados 2 a 4, priva a las APE de Luxemburgo de un régimen jurídico apropiado y conforme con el Derecho comunitario. En su contestación

al escrito de requerimiento, el Gobierno luxemburgués se limitó a observar que, mediante la adopción del ya citado plan sectorial, se establecería un marco jurídico preciso para la red Natura 2000, que comprendería tanto las ZEC como las APE.

51. Ya me he referido a la no adaptación del Derecho interno del Estado miembro de que se trata al artículo 6, apartados 2 a 4; también he recordado, por otro lado, que no consta que el plan sectorial haya sido adoptado. Por consiguiente, considero que el motivo de recurso relativo al artículo 7 de la Directiva es fundado.

6. El artículo 12 de la Directiva

a) El artículo 12, apartado 1, letra b)

52. La Comisión imputa a Luxemburgo la adaptación defectuosa del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, letra b), de la Directiva, en la medida en que ninguna de las disposiciones que le han sido comunicadas por las autoridades luxemburguesas [12] contiene la prohibición de perturbar deliberadamente las especies de que se trata *durante el período de migración.*

53. En su contestación al escrito de requerimiento, el Gobierno demandado precisó, en primer lugar, y con carácter general, que el artículo 12 de la Directiva reproduce casi literalmente el artículo 6 del Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (en lo sucesivo, «Convenio de Berna»), aprobado por Luxemburgo mediante Ley de 26 de noviembre de 1981 [13] y que, en Luxemburgo, entró en vigor el 11 de julio de 1982 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 3, del propio Convenio. [14] Por lo que respecta concretamente a la letra b) del artículo 12, apartado 1, el Gobierno demandado sostuvo asimismo que la protección que pretende asegurar la Directiva está garantizada por el artículo 23 de la Ley de 11 de agosto de 1982, que prohíbe la perturbación de toda la fauna y durante todo el año. Esta disposición establece, al igual que el artículo 6, letra c), del Convenio de Berna, [15] que: «se prohíbe perturbar a la fauna, especialmente durante los períodos de reproducción, crianza e hibernación [...]». [16]

54. No obstante, debo convenir con la Comisión en que las disposiciones invocadas a este respecto no establecen de manera expresa y clara la prohibición de perturbar a las especies protegidas durante el período de migración. Ante todo, me parece que la expresión «especialmente», en la que

12 — Véanse, en particular, los artículos 17 y 23 de la Ley de 11 de agosto de 1982 y el règlement grand-ducal du 8 avril 1986 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage; Mémorial A nº 31, de 23 de abril de 1986, p. 1175 (Reglamento granducal de 8 de abril de 1986 relativo a la protección integral y parcial de algunas especies animales de la fauna silvestre; en lo sucesivo, «Reglamento granducal de 8 de abril de 1986»).

13 — Mémorial A, 1981, p. 2130.

14 — Mémorial A, 1982, p. 1099.

15 — Cuyo tenor es el siguiente: «[...] Se prohibirán concretamente, para dichas especies: [las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo II] [...] c) la perturbación intencionada de la fauna silvestre, especialmente durante el período de reproducción, crianza e hibernación [...]»

16 — Traducción no oficial; lo mismo se aplica a todas las disposiciones luxemburguesas citadas en las presentes conclusiones.

parece sustentarse la defensa del Gobierno demandado cuando insiste en el carácter ilustrativo de los casos indicados en dichas disposiciones, no permite considerar cumplida la obligación precisa impuesta a este respecto por la Directiva. Apenas hace falta recordar una vez más lo que ya he señalado sobre la exigencia de precisión y de seguridad jurídica que se requiere, en particular, en el caso de una Directiva, como la que es objeto de examen, que confía «la administración del patrimonio común [...] a los Estados miembros en su propio ámbito territorial». [17]

b) El artículo 12, apartado 1, letra c)

55. La Comisión imputa al Gran Ducado de Luxemburgo el hecho de que la prohibición de «la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza» establecida en el artículo 12, apartado 1, letra c), de la Directiva no ha sido objeto de una adaptación plena y correcta del Derecho interno. En su contestación al escrito de requerimiento, el Gobierno demandado sostiene, en cambio, que dicha prohibición viene impuesta tanto por el artículo 17 de la Ley de 11 de agosto de 1982, en el que se establece que «los animales objeto de protección integral no podrán ser molestados, sacrificados, cazados, capturados, tenidos ni domesticados, *cualquiera que sea su estadio de desarrollo* [...]», [18] como por el artículo 6, letra d), del Convenio de Berna, que prohíbe «la destrucción o recolección intencionadas de huevos, donde se encuentren en la naturaleza, o su posesión».

56. También en este caso considero que debo compartir la postura de la Comisión.

57. En primer lugar, objeta la demandante, el artículo 17 de la Ley de 11 de agosto de 1982 no alude, ni siquiera de manera implícita, a la recogida de huevos en la naturaleza, dado que la actividad de recogida tiene un alcance más amplio que la mera «posesión» (o «tenencia»), ya que puede ir seguida del posterior abandono de los huevos sin que, por tanto, implique necesariamente también la «tenencia» de los mismos en el sentido del citado artículo 17. Además, puesto que la prohibición establecida en esta última disposición está sancionada penalmente (véanse los artículos 44 y ss. de la misma ley) y, por tanto, no puede ser objeto de una interpretación amplia, es dudoso, según la Comisión, que un órgano jurisdiccional pueda interpretar dicha prohibición en el sentido de que se refiere asimismo al acto de la simple recogida.

58. Por lo que respeta al artículo 6, letra d), del Convenio de Berna, la Comisión objeta, por un lado, que, con arreglo al artículo 20 de la Ley de 11 de agosto de 1982, [19] los animales protegidos por convenios interna-

17 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 7 *supra*.

18 — El subrayado es del original.

19 — Cuyo tenor es el siguiente: «las plantas y los animales protegidos por convenios internacionales aprobados y publicados sólo podrán ser adquiridos, importados, puestos a la venta, exportados o poseídos de conformidad con las disposiciones establecidas en dichos convenios».

cionales aprobados y publicados en el Gran Ducado de Luxemburgo no pueden ser «tenidos» (es decir, «poseídos») si no es en virtud de las disposiciones de dichos convenios y, por otro, que dicho artículo 6 se aplica únicamente a las especies indicadas en el anexo II del Convenio de Berna, el cual no incluye, sin embargo, algunas de las especies incluidas en el anexo IV, letra a), de la Directiva, al que se remite el artículo 12 de que se trata.

59. Por último, procede subrayar que el citado artículo 20 de la Ley de 11 de agosto de 1982 sigue siendo en todo caso ambiguo. En efecto, por un lado, como acabo de señalar en relación con el artículo 17 de dicha ley, el concepto de «recogida» no aparece mencionado en el mismo, ya que se hace referencia únicamente al acto de la «posesión» o de la «tenencia», y, por otro lado, el artículo 20 se refiere exclusivamente a la posesión de «animales», sin hacer ninguna mención de los huevos y sin utilizar tampoco la expresión «cualquiera que sea su estadio de desarrollo».

c) El artículo 12, apartado 2

60. La Comisión imputa a Luxemburgo asimismo la adaptación defectuosa de su Derecho interno al artículo 12, artículo 2, de la Directiva, en la medida en que en el Derecho luxemburgués tampoco se impone la prohibición del intercambio y de la oferta con fines de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza. Por otro lado, objeta que el concepto de «espécimen» que figura en el citado artículo 12, apartado 2, y que se define en el artículo 1, letra m), de la Directiva, tiene un significado más amplio que el de «animal» que se utiliza en el ordenamiento jurídico luxemburgués.

61. Durante el procedimiento administrativo previo, el Gobierno demandado sostuvo que los supuestos de «intercambio» y de «oferta con fines de intercambio» de los especímenes están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 17 de la Ley de 11 de agosto de 1982, en la medida en que este último prohíbe su «tenencia» y está claro que no puede intercambiarse lo que no se tiene. En relación con la segunda objeción de la demandante, las autoridades luxemburguesas observaron que el artículo 15 de la misma ley prevé la catalogación, mediante un Reglamento granducal, de las «plantas y animales silvestres raros, en peligro de extinción o que constituyan un elemento importante de la naturaleza», sin que esto se limitara únicamente a las especies autóctonas (véase el Reglamento granducal de 8 de abril de 1986, citado en la nota 12 *supra)*. Añaden asimismo que el artículo 20 de la ley de 11 de agosto de 1982 (que ya he examinado en el punto 58 *supra)* extiende el concepto de animal más allá del significado que se le da en el ordenamiento jurídico nacional, ya que establece que «las plantas y los animales protegidos por convenios internacionales aprobados y publicados no podrán ser adquiridos, importados, puestos a la venta, exportados ni tenidos si no es de conformidad con las disposiciones establecidas en dichos convenios».

62. Las tesis formuladas por el Gobierno luxemburgués en su defensa no pueden acogerse, y ello por las razones que a continuación se exponen, ya señaladas por

la Comisión en su recurso. En primer lugar, puesto que la Ley de 11 de agosto de 1982 tiene carácter penal, debo reiterar que hay que excluir que un órgano jurisdiccional interprete de manera amplia la prohibición establecida en el artículo 17 con objeto de incluir en el concepto de posesión el intercambio o la oferta con fines de intercambio. Por otro lado, no parece que la actual legislación luxemburguesa prohíba el comportamiento de una persona que intercambie u ofrezca con fines de intercambio un determinado espécimen protegido operando como intermediario por cuenta de aquel que posee dicho espécimen.

63. Por lo que respecta al diferente significado de los conceptos de «espécimen» y de «animal», es necesario observar, en primer lugar, que las autoridades luxemburguesas no especifican, al invocar el artículo 20 de la Ley de 11 de agosto de 1982, cuáles son los convenios internacionales aplicables en el presente caso. Si se tratara, como todo hace pensar, del Convenio de Berna, debo observar que su artículo 6, letra e), es decir, la norma que más parece asemejarse al artículo 12, apartado 2, de la Directiva, prohíbe la posesión y el comercio de los animales enumerados en el anexo II, «cuando esta medida contribuya a la efectividad de las disposiciones del presente artículo». Esto podría hacer pensar en la necesidad de una ulterior intervención de las autoridades nacionales para dar aplicación a las disposiciones. Ahora bien, a la Comisión no le consta que Luxemburgo haya adoptado una medida de ejecución de dicha disposición (aparte del citado artículo 20, que nada dispone, sin embargo, en relación con los supuestos de hecho que aquí nos ocupan). Pero aun prescindiendo de esta observación, debo señalar que la propia demandante precisó que el anexo II del Convenio de que se trata contiene una lista de especies protegidas que no comprende algunas de las especies que, sin embargo, figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva, al que se remite el artículo 12.

64. Por otro lado, la Comisión ha señalado acertadamente que las autoridades luxemburguesas no están en condiciones de demostrar que el concepto de «animal» utilizado en el ordenamiento jurídico interno comprenda también «cualquier animal [...] [o] cualquier parte o producto obtenido a partir de éstos, así como cualquier otra mercancía en el caso de que se deduzca del documento justificativo, del embalaje, o de una etiqueta o de cualquier otra circunstancia que se trata de partes o de productos de animales [...] de dichas especies», como se establece, en cambio, en el artículo 1, letra m), de la Directiva, en el que se define el concepto de «espécimen».

65. Por lo que respecta, por último, a la invocación que hacen la autoridades luxemburguesas del artículo 15 de la Ley de 11 de agosto de 1982 y del correspondiente Reglamento granducal de 8 de abril de 1986, me limito a señalar que tampoco parece estar comprendido dentro del ámbito de aplicación de dichas disposiciones «cualquier animal [...] [o] cualquier parte o producto obtenido a partir de éstos [...]» en el sentido del artículo 1, letra m), de la Directiva, y que la lista de animales que figura en el Reglamento granducal no contiene algunas de las especies indicadas en el anexo IV, letra a), de la Directiva.

d) El artículo 12, apartado 4

66. En relación con las imputaciones formuladas por la Comisión a este respecto,

las autoridades luxemburguesas reconocieron que no han adaptado el Derecho interno al artículo 12, apartado 4, que prevé el establecimiento de un sistema de control permanente de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en el anexo IV, letra a).

67. En conclusión, considero que todas las objeciones de la Comisión relativas a la adaptación defectuosa y/o incompleta del Derecho interno al artículo 12 son fundadas.

7. El artículo 13 de la Directiva

a) El artículo 13, apartado 1, letra b), de la Directiva

68. La Comisión sostiene que el Derecho interno no fue plenamente adaptado al artículo 13, apartado 1, letra b), ya que el ordenamiento jurídico luxemburgués, por un lado, no prohíbe la posesión, el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de las especies vegetales mencionadas en los anexos IV, letra b), y II, letra b), de la Directiva y, por otro, no garantiza la aplicación de las prohibiciones de dicha disposición a las especies no autóctonas mencionadas en los citados anexos.

69. En su contestación al escrito de requerimiento, las autoridades luxemburguesas objetaron que el Derecho interno fue adaptado a la disposición de que se trata mediante el artículo 16 de la Ley de 11 de agosto de 1982, que prohíbe la venta de los citados especímenes, y por el artículo 5 del Convenio de Berna, que prohíbe la posesión de los mismos. Asimismo, sostuvieron que la aplicación de la prohibición de las actividades del artículo 13, apartado 1, letra b), a todas las especies vegetales enumeradas en los anexos IV, letra b), y II, letra b), de la Directiva está garantizada por la Ley de 11 de agosto de 1982, en primer lugar, por su artículo 15 —que no excluye la inclusión de especies no autóctonas entre las plantas protegidas objeto de la clasificación a que se hace referencia en el Reglamento granducal de 19 de agosto de 1989,[20] que por lo tanto simplemente habría que completar— y, por otro lado, por el citado artículo 20, el cual, al remitirse a los convenios internacionales, amplía el concepto de «plantas» más allá del significado que se le da en el Derecho nacional.

70. Una vez más, las tesis aducidas por el Gobierno luxemburgués en su defensa no resultan convincentes, tal como señaló la Comisión.

71. En primer lugar, el artículo 16 de la Ley de 11 de agosto de 1982, aunque prohíbe la venta, no comprende los supuestos de posesión, intercambio y oferta con fines de venta o de intercambio. Por otro lado,

20 — Règlement grand-ducal du 19 août 1989 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces végétales de la flore sauvage (Reglamento granducal de 19 de agosto de 1989 sobre la protección integral y parcial de determinadas especies vegetales de la flora silvestre; Mémorial A nº 61, de 20 de septiembre de 1989, p. 1103; en lo sucesivo, «Reglamento granducal de 19 de agosto de 1989»).

con respecto a la tenencia, no me parece que el artículo 5 del Convenio de Berna se corresponda plenamente con la Directiva, ya que prohíbe la posesión «cuando sea necesario», lo que parece requerir, para su aplicación, una ulterior intervención de la Parte contratante de que se trate,[21] intervención que, en el presente caso, a la Comisión no le consta que se haya efectuado (véase el ya citado artículo 20 de la Ley de 11 de agosto de 1982, que nada dispone a este respecto). La Comisión observó asimismo que dicho artículo 5 tampoco sirve para adaptar el Derecho interno al artículo 13, apartado 1, letra b), ya que se remite al anexo I del Convenio de Berna, en el que no figuran algunas de las especies de plantas enumeradas en el anexo IV, letra b), de la Directiva.

72. Pasando ahora a la cuestión de la protección de las plantas no autóctonas enumeradas en los anexos IV, letra b), y II, letra b), de la Directiva, la Comisión reiteró la observación, ya formulada en relación con el artículo 12 de la Directiva, según la cual la invocación del artículo 20 de la Ley de 11 de agosto de 1982 no fue acompañada de una indicación del convenio internacional aplicable en el presente caso. La disposición que, en todo caso, más parece asemejarse a las disposiciones del artículo 13, apartado 1, letra b), es una vez más el artículo 5 del Convenio de Berna, pero, según subraya la Comisión, se le aplican las mismas consideraciones efectuadas en el apartado anterior para demostrar que dicho artículo no es adecuado para adaptar correctamente el Derecho interno a la prohibición de la posesión de especies vegetales protegidas.

21 — Al igual que se ha señalado anteriormente en relación con el artículo 6, letra e), del Convenio de Berna; véase el punto 63 *supra*.

73. Añado, por último, que carece a todas luces de fundamento la tesis según la cual el artículo 15 de la ley de 11 de agosto de 1982 extiende la protección que pretende asegurar la Directiva a las especies no autóctonas contenidas en los citados anexos de la Directiva; ello se debe a que el propio Gobierno demandado admitió que el Reglamento granducal de 19 de agosto de 1989, adoptado en ejecución de dicha disposición, debe ser todavía completado. De las indicaciones proporcionadas por las autoridades luxemburguesas en su escrito de contestación al dictamen motivado y en el escrito de contestación en el presente procedimiento no se desprende que dicho Reglamento haya sido completado hasta ahora.

b) El artículo 13, apartado 2, de la Directiva

74. La Comisión imputa a Luxemburgo la adaptación incompleta del Derecho interno al artículo 13, apartado 2, en la medida en que no le consta que el concepto de «planta» utilizado en el ordenamiento jurídico interno tenga un significado tan amplio como el del concepto de «espécimen» definido en el artículo 1, letra m), de la Directiva. En su contestación al escrito de requerimiento, las autoridades luxemburguesas sostuvieron, sin embargo, que el Derecho interno había sido adaptado al artículo 13, apartado 2, mediante el artículo 16 de la Ley de 11 de agosto d 1982, que tiene expresamente por objeto también las «partes de plantas».

75. A este respecto, me parecen fundadas las dudas expresadas por la Comisión sobre

el hecho de que la expresión «partes de plantas» pueda comprender asimismo «cualquier [...] planta [...] [o] cualquier parte o producto obtenido a partir de [éstas], así como cualquier otra mercancía en el caso de que se deduzca del documento justificativo, del embalaje, o de una etiqueta o de cualquier otra circunstancia que se trata de partes o de productos [...] de plantas de dichas especies» [artículo 1, letra m)].

76. Considero, por tanto, que las imputaciones de la Comisión relativas al artículo 13 de la Directiva son fundadas.

8. El artículo 14 de la Directiva

77. El artículo 14 de la Directiva impone a los Estados miembros, cuando lo consideren necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11, la obligación de tomar medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestre que figuran en el anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable. En caso necesario, dichas medidas pueden incluir asimismo la prosecución de la vigilancia prevista en el artículo 11.

78. La Comisión subraya a este respecto que el artículo 14 no constituye una disposición facultativa, sino que impone una obligación incondicional de vigilancia de las especies protegidas, así como de adopción de todas las medidas necesarias para garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable cuando las autoridades competentes lo consideren necesario. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico luxemburgués, tal como reconocieron las propias autoridades del Gran Ducado, no existe ninguna medida destinada a garantizar el respeto de dicha obligación.

79. No me parece que la Comisión haya hecho demasiados esfuerzos para motivar su tesis sobre el carácter no facultativo de la disposición de que se trata ni, a decir verdad, me parece que dicha tesis se vea sustentada por el tenor de la propia disposición, habida cuenta de que la obligación de adoptar las medidas de que se trata presupone que el Estado miembro de que se trate haya efectuado una apreciación autónoma sobre la necesidad de proceder en ese sentido. Es cierto que no se trata de una apreciación libre y exenta de todo control, ya que aun así debe regirse por los objetivos indicados en los artículos 11 y 14 de la Directiva; con todo, esto implica en todo caso que el Estado miembro conserva un cierto margen de apreciación, margen que podrá cuestionarse sobre el fondo, pero no negarse en principio. Por consiguiente, considero que no puedo compartir las imputaciones que la Comisión formula a este respecto contra el Gobierno demandado. Observo, basándome en la contestación al escrito de requerimiento, que las autoridades luxemburguesas no replicaron a dichas imputaciones y, sobre todo, que reconocieron que no han adaptado el Derecho interno al artículo 14 de la Directiva y al anexo V al que éste se remite. No obstante, por las razones que indiqué en su

momento en relación con el carácter objetivo de las apreciaciones efectuadas con arreglo al artículo 226 CE, sigo pensando que la presente imputación carece de fundamento.

9. El artículo 15 de la Directiva

80. Como dije en su momento, esta disposición prevé que, en los casos indicados en la misma, los Estados miembros deben prohibir todos los medios no selectivos de captura o sacrificio que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de las especies protegidas; tras haber recordado que las autoridades luxemburguesas le habían informado de que tenían la intención de hacer uso de la excepción establecida en el artículo 16 de la Directiva, reconociendo que debían proceder a la adaptación de su Derecho interno al artículo 15 (véase el punto 12 *supra*), la Comisión niega que, en realidad, el Gran Ducado de Luxemburgo procediera posteriormente a garantizar una adaptación plena y correcta de su Derecho interno ni a dicha disposición ni al correspondiente anexo VI, ya que ninguna de las medidas que le fueron comunicadas por las autoridades del Gran Ducado permiten llegar a dicho resultado.

81. Por su parte, en su contestación al escrito de requerimiento las autoridades de que se trata precisaron que la adaptación de su Derecho interno debía considerarse garantizada, en cambio, por lo siguientes actos: la Ley de aprobación del Convenio de Berna, la Ley de caza de 19 de mayo de 1885,[22] posteriormente modificada[23] (en lo sucesivo, «Ley de caza») y la Decisión M(96)8 de 2 de octubre de 1996 del Comité de Ministros de la Unión Económica del Benelux sobre la caza y sobre la protección de las aves (Décision du Comité des Ministres de l'Union Economique Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux; en lo sucesivo, «Decisión de 2 de octubre de 1996»). Asimismo, anunciaron la inminente derogación del arrêté grand-ducal ayant pour objet la destruction des animaux malfaisants et nuisibles (Decreto granducal de 10 de marzo de 1959 relativo a la eliminación de los animales perniciosos y nocivos; en lo sucesivo, «Decreto granducal») con ocasión de la adopción de un Reglamento destinado a dar cumplimiento a la Directiva sobre los animales de presa y los roedores que pueden causar daños a la propiedad privada y a la fauna en peligro de extinción.

82. No obstante, la Comisión cuestionó la idoneidad de todas y cada una de dichas medidas para asegurar la correcta adaptación del Derecho interno a las disposiciones de la Directiva de que se trata.

83. Por lo que respecta al Convenio de Berna, la demandante subrayó, por un lado, que los anexos II y III, a los que se remite el artículo 8 de dicho Convenio, esto es, la disposición más parecida al artículo 15 de la Directiva, no coinciden con los anexos V y VI a los que se remite

22 — Mémorial 1885, p. 509.

23 — Véase el texto refundido de la Ley contenido en el Code de l'environnement, 1997, vol. 1, p. 3.

esta última disposición y, por otro, que el anexo IV del Convenio de Berna no cubre la totalidad de las formas y medios de captura y de sacrificio y de los medios de transporte mencionados en el anexo VI de la Directiva (por ejemplo, el Convenio de Berna no prohíbe el uso de las ballestas y de las aeronaves distintas de los aviones, como los helicópteros).

84. Por lo que respecta a la Decisión de 2 de octubre de 1996, si bien parece prohibir el uso de las ballestas y, asimismo, de las aeronaves en general, en realidad se limita a regular el ejercicio de la caza y no de los actos de sacrificio en general, tal como se establece en la Directiva. En todo caso, con arreglo al artículo 4, letra b), de esta Decisión, todos los Gobiernos de que se trata hubieran debido adoptar las medidas necesarias para su aplicación en el plazo de un año a partir de su suscripción; ahora bien, a la Comisión no le consta que el Gran Ducado de Luxemburgo haya procedido a hacerlo.

85. En relación con la Ley de caza, pertinente, en particular, en relación con dos especies de animales silvestres que se encuentran entre las enumeradas en el anexo V, letra a), de la Directiva,[24] y a las que se aplican, por tanto, las disposiciones del artículo 15 (que se remite al mismo) y del correspondiente anexo VI, la Comisión reconoce que el artículo 13 de dicha ley autoriza la caza con armas y la caza de persecución, y prohíbe el uso de cualquier otro medio de caza, incluidos los vehículos a motor mecánicos. No obstante, constata que dicha disposición no prohíbe de manera expresa el empleo de aeronaves. Es cierto que podría considerarse que éstas están comprendidas dentro del concepto de «vehículos a motor mecánicos», pero la seguridad jurídica que debe caracterizar a la normativa resultante de la adaptación del Derecho interno a una Directiva como la del presente caso (véase el punto 35 *supra)* exige, según la Comisión, que la indicación de las aeronaves sea expresa e inequívoca.

86. Por lo que respecta, por último, al Decreto granducal, autoriza la eliminación de martas y hurones mediante el ahumamiento de las madrigueras o con trampas, pero no especifica que dichos sistemas sólo están autorizados cuando sean selectivos, en el sentido establecido en el artículo 15 y el correspondiente anexo VI de la Directiva. Dicho Decreto, precisa asimismo la Comisión, tampoco se justifica a la luz del artículo 16 de la Directiva, en la medida en que es en sí mismo contrario a las disposiciones del artículo 15. Por lo demás, en su contestación al escrito de requerimiento las autoridades luxemburguesas reconocieron la necesidad de derogar el Decreto o de modificarlo de un modo conforme con la Directiva; a la Comisión no le consta, sin embargo, que esto haya sucedido.

87. En consecuencia, debo concluir que la imputación que tiene por objeto el artículo 15 de la Directiva, aun cuando a algunos pueda parecerles tal vez excesivamente formalista y diría incluso que puntillosa, es en todo caso fundada.

24 — Se trata de la marta (Martes martes) y del hurón (Mustela putorius).

10. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva

88. La Comisión cuestiona asimismo la corrección de la adaptación del Derecho luxemburgués al artículo 16, apartado 1, de la Directiva.

89. En su contestación al escrito de requerimiento, las autoridades del Gran Ducado objetaron, sin embargo, que la adaptación del Derecho interno a dicha disposición estaba garantizada, al menos parcialmente, por el artículo 26 de la Ley de 11 de agosto de 1982, en el que se dispone que «el Ministro podrá conceder excepciones a los artículos 13 a 18 con fines científicos o por razones de interés de general», y por la Ley de aprobación del Convenio de Berna, cuyo artículo 9 se corresponde con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva.

90. No obstante, creo que debo compartir los argumentos con los que replica la Comisión a este respecto en su recurso, reiterando que la adaptación del Derecho interno fue incompleta e incorrecta. En primer lugar, me parece que las excepciones que puede conceder la Administración, con arreglo al artículo 26 de la Ley de 11 de agosto de 1982, no están sujetas al requisito de que no exista otra solución satisfactoria, como prevé, en cambio, la Directiva.

91. Por lo que respecta, por otro lado, al Convenio de Berna, la Comisión reconoce que, en su artículo 9, se precisan los requisitos para que las Partes contratantes puedan establecer excepciones a los artículos 4 a 7 del Convenio, así como a la prohibición de utilización de los medios de captura y de sacrificio a que se refiere el artículo 8 del mismo. No obstante, la Comisión objeta, entre otras cosas, que las disposiciones del Convenio de Berna no garantizan una protección equivalente a la de la Directiva, y que el apartado 1, quinto guión, del citado artículo 9 [que equivale, *grosso modo,* al artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva] no exige que los especímenes objeto de la excepción sean capturados o poseídos en un número limitado y «especificado por las autoridades nacionales competentes».

92. Considero que tales consideraciones son fundadas. En particular, considero determinante el hecho de que las disposiciones del artículo 9 del Convenio de Berna que se invocan no garantizan un grado de protección equivalente al de la Directiva,[25] lo que entraña el riesgo de que las autoridades nacionales competentes eviten recurrir al artículo 9 si una determinada operación está prohibida por la Directiva, pero no por el Convenio.

93. En consecuencia, a mi entender, teniendo en cuenta que Luxemburgo no

25 — Que es así es algo que ya constaté en el marco del análisis de los motivos de recurso de la Comisión que tienen por objeto los artículos 12, 13 y 15 de la Directiva, correspondientes, a los efectos que aquí interesan, a los artículos 5, 6 y 8, respectivamente, del Convenio de Berna, a los que se remite el citado artículo 9.

comunicó a la Comisión, en el plazo establecido al efecto en el dictamen motivado (y, de hecho, tampoco ulteriormente), medidas de adaptación de su Derecho interno adicionales a las que ya he descrito, procede estimar el motivo de recurso que tiene por objeto el artículo 16, apartado 1, de la Directiva.

11. El artículo 22, letras b) y c), de la Directiva

94. A la imputación formulada por la Comisión en su escrito de requerimiento relativa a la adaptación incorrecta de su Derecho interno al artículo 22, letra b), de la Directiva, las autoridades luxemburguesas replicaron que dicha adaptación está garantizada por el artículo 25 de la Ley de 11 de agosto de 1982, que prohíbe la introducción de especies no autóctonas en la naturaleza, salvo autorización del Ministro competente, autorización que podrá supeditarse a requisitos apropiados. No obstante, debo observar a este respecto, de acuerdo con la Comisión, que el mencionado artículo 25 no supedita la concesión de la autorización ministerial a los requisitos establecidos en la Directiva (como, por ejemplo, el requisito según el cual dicha introducción debe regularse de modo que no perjudique a los hábitats naturales) y que, por tanto, no constituye una adaptación puntual del Derecho interno a la Directiva.

95. Las autoridades luxemburguesas sostuvieron asimismo que la adaptación de su Derecho interno al artículo 22, letra c), de la Directiva, mediante el cual se pretende fomentar la educación e información general, está garantizada por el artículo 3, apartado 3, del citado Convenio de Berna [análogo a la letra c) del artículo 22 de la Directiva]; por el Convenio de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica de 5 de junio de 1992 [26] (véase el artículo 13, que tiene por objeto la educación y conciencia públicas); así como por la Ley de 10 de agosto de 1992, que garantiza la libertad de acceso a la información relativa al medio ambiente.

96. Partiendo de la base de que el artículo 20 de la Ley de 11 de agosto de 1982 no se refiere a la temática de la educación y la información y de que la Ley de 10 de agosto de 1992 no contiene ninguna disposición dirigida a garantizar una información activa al público, la Comisión reconoce que el artículo 3, apartado 3, del Convenio de Berna y el artículo 13 del Convenio de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica pueden, en principio, garantizar una adaptación satisfactoria del Derecho interno a la Directiva. [27] No obstante, objeta que Luxemburgo

26 — Ratificado por Luxemburgo mediante Ley de 4 de marzo de 1994 (Mémorial A, 1994, p. 429), entró en vigor para dicho Estado el 7 de agosto de 1994 siguiente, de conformidad con el artículo 36, apartado 3, del propio Convenio (Mémorial A, 1994, p. 1475).

27 — En el artículo 3, apartado 3, del Convenio de Berna se dispone lo siguiente: «Cada Parte contratante fomentará la educación y la difusión de informaciones generales acerca de la necesidad de conservar las especies de la flora y de la fauna silvestres, así como sus hábitat.» En el artículo 13 del Convenio de Río de Janeiro se establece: «Las Partes Contratantes: a) Promoverán y fomentarán la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación, y b) cooperarán, según proceda, con otros Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.»

hubiera debido demostrar —lo que no hizo— que, en su ordenamiento jurídico, se aplica el principio del efecto directo de las llamadas disposiciones self-executing de los convenios internacionales debidamente aprobados y publicados.

97. Con todo, debo decir que me resulta difícil comprender a qué alude, mediante este último argumento, la Comisión. Sin alargarme sobre los diversos principios y las diversas prácticas seguidas en esta materia por los Estados, lo cierto es que, en el caso de Luxemburgo, una vez ratificados y publicados los convenios internacionales producen todos sus efectos en el ordenamiento jurídico del Estado. Se podrá discutir asimismo sobre si el contenido de una determinada disposición de un convenio es tan completo como para permitir que produzca inmediatamente tales efectos o si se precisan ulteriores medidas de ejecución; pero en el presente caso no me parece que éste sea el problema, sobre todo si se tiene en cuenta que la formulación del artículo 3, apartado 3, del Convenio de Berna coincide casi literalmente con el artículo 22, letra c), de la Directiva, de modo que, en todo caso, la cuestión se plantearía en los mismos términos para ambas disposiciones. A los efectos que aquí interesan, me parece, por tanto, que la vigencia en el ordenamiento jurídico luxemburgués de la disposición de recepción del Convenio de Berna basta para cumplir con la obligación impuesta por la Directiva, y que por lo tanto debe desestimarse la imputación formulada por la Comisión a este respecto.

12. El artículo 23, apartado 2, de la Directiva

98. Por último, la Comisión imputa a Luxemburgo la infracción del artículo 23, apartado 2, de la Directiva, ya que ninguna de las medidas de adaptación de su Derecho interno adoptadas por el Gran Ducado de Luxemburgo con posterioridad a la entrada en vigor de la Directiva que le han sido comunicadas contiene una referencia a la Directiva ni su publicación ha ido acompañada de dicha referencia. En su contestación al escrito de requerimiento, las autoridades luxemburguesas indicaron que el futuro plan sectorial previsto por la Ley de 21 de mayo de 1999 (véanse, respectivamente, los puntos 21 y 17 *supra)* tendría por objeto, fundamentalmente, la adaptación del Derecho interno a las Directivas 92/43 y 79/409, y que se publicaría en el «Mémorial» (Diario Oficial del Gran Ducado de Luxemburgo) una lista de todas las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

99. Pese a haber reconocido incluso en el propio dictamen motivado que la publicación en el Mémorial de una lista como ésa junto con una referencia a la Directiva subsanaría la adaptación irregular del Derecho interno al artículo 23, apartado 2,

la Comisión precisó, sin embargo, que todavía no había tenido conocimiento de dicha publicación.

100. En consecuencia, no me parece que haya ninguna duda sobre la persistencia del incumplimiento por parte del Gran Ducado de Luxemburgo de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 2, de la Directiva.

13. La solicitud de suspensión del procedimiento

101. Como he recordado anteriormente (véase el punto 18 *supra),* en sus pretensiones, además de solicitar que se desestime el recurso de la Comisión, el Gobierno demandado solicitó al Tribunal de Justicia que suspendiera el presente procedimiento a la espera de un eventual desistimiento por parte de la demandante. Esta solicitud está motivada por el hecho de que, una vez adoptado por el Parlamento luxemburgués el proyecto de ley destinado a adaptar el Derecho interno a la Directiva al que me he referido en el punto 18 *supra,* el presente procedimiento quedaría sin objeto. Por su parte, al haber renunciado a presentar un escrito de réplica (y al no haberse celebrado una vista), la Comisión no se pronunció sobre dicha solicitud de suspensión.

102. En todo caso, a mi entender esta solicitud no puede ser estimada, ya que el Reglamento de Procedimiento no contempla la posibilidad de que un procedimiento por incumplimiento del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro pueda suspenderse a la espera de un eventual desistimiento de la Comisión. En cualquier caso, aun suponiendo que el proyecto de ley fuera finalmente aprobado por el Parlamento luxemburgués lo cierto es que el presente procedimiento no quedaría sin objeto, ya que, como se sabe, en los procedimientos con arreglo al artículo 226 CE la existencia de la infracción se determina tomando como referencia la situación existente en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.[28]

III. Sobre las costas

103. 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 que se condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores sobre el resultado global del recurso, considero que procede estimar dicha solicitud.

28 — Véase, entre otras muchas, la sentencia de 16 de octubre de 2001, Comisión/Grecia (asuntos acumulados C-396/99 y C-397/99, Rec. p. I-7577), apartado 33.

IV. Conclusión

104. En consecuencia, en virtud de las consideraciones anteriores propongo al Tribunal de Justicia que decida:

«1) Declarar que, al no haber adaptado de manera plena y correcta su Derecho interno a los artículos: 1; 4, apartado 5; 5, apartado 4; 6; 7; 12, apartados 1, letras b) y c), 2 y 4; 13, apartados 1, letra b), y 2; 15; 16, apartado 1; 22, letra b), y 23, apartado 2, y a los correspondientes anexos I, II, IV, V y VI de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva y del artículo 249 CE, párrafo tercero.

2) Desestime el recurso en todo lo demás.

3) Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.»