Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 19 de septiembre de 2024*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2009/147/CE — Conservación de las aves silvestres — Artículos 5, 8, apartado 1, y 9, apartado 1 — Régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílidos silvestres — Facultad de los Estados miembros para introducir excepciones con fines de investigación — Requisitos»

En el asunto C-23/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 20 de enero de 2023,

Comisión Europea, representada por los Sres. C. Hermes y R. Lindenthal, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Malta, representada por la Sra. A. Buhagiar, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y los Sres. T. von Danwitz y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de marzo de 2024;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 30 de mayo de 2024;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílidos silvestres, esto es, el pinzón vulgar (*Fringilla coelebs*), el pardillo común (*Carduelis cannabina*), el jilguero europeo (*Carduelis carduelis*), el verderón común (*Carduelis chloris*), el picogordo común (*Coccothraustes coccothraustes*), el serín verdecillo (*Serinus serinus*) y el jilguero lúgano (*Carduelis spinus*) (en lo sucesivo, «siete especies de fringílidos en cuestión»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 El artículo 2 de la Directiva 2009/147 dispone lo siguiente:

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

3 El artículo 5, letras a) y e), de esta Directiva tiene la siguiente redacción:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 7 y 9, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para establecer un régimen general de protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, que incluirá, en particular, la prohibición de:

a) matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado;

[…]

e) retener aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas.»

4 Según el artículo 8, apartado 1, de la mencionada Directiva, «en lo que se refiere a la caza, la captura o muerte de aves en el marco de la presente Directiva, los Estados miembros prohibirán el recurso a cualquier medio, instalación o método de captura o muerte masiva o no selectiva o que pudiera causar la desaparición local de una especie, y en particular, los que se enumeran en la letra a) del anexo IV».

5 El anexo IV, letra a), cuarto guion, de la Directiva 2009/147 menciona los medios siguientes:

«– Redes, trampas-cepo, cebos envenenados o tranquilizantes».

6 El artículo 9, apartados 1 y 2, de esa Directiva establece:

«1. Los Estados miembros podrán introducir excepciones a los artículos 5 a 8 si no hubiere otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes:

[…]

b) para fines de investigación o de enseñanza, de repoblación, de reintroducción así como para la crianza orientada a dichas acciones;

c) para permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades.

2. Las excepciones contempladas en el apartado 1 deberán hacer mención de:

a) las especies que serán objeto de las excepciones;

b) los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte autorizados;

c) las condiciones de peligro y las circunstancias de tiempo y de lugar en las que podrán hacerse dichas excepciones;

d) la autoridad facultada para declarar que se reúnen las condiciones requeridas y para decidir qué medios, instalaciones o métodos podrán aplicarse, dentro de qué límites y por parte de qué personas;

e) los controles que se ejercerán.»

Derecho maltés

Normas en materia de conservación de aves silvestres

7 El Legal Notice 79 — Conservation of Wild Birds Regulations (Decreto Legislativo 79, relativo a las normas sobre la conservación de las aves silvestres), de 29 de marzo de 2006 (en lo sucesivo, «normas sobre la conservación de las aves silvestres»), constituye el principal Decreto Legislativo de transposición de la Directiva 2009/147 al Derecho maltés.

8 En particular, el artículo 9 de las normas sobre la conservación de las aves silvestres transpone, en lo esencial, el artículo 9 de la Directiva 2009/147 y define los requisitos para el examen de las excepciones. Dicho artículo 9 establece un procedimiento decisorio que incluye un examen obligatorio por parte del Comité Ornitológico Maltés (en lo sucesivo, «Comité Ornitológico»).

9 Según el artículo 10 de las normas sobre la conservación de las aves silvestres, la función del Comité Ornitológico consiste, en particular, en formular recomendaciones al ministro de Medio Ambiente (en lo sucesivo, «ministro») acerca de la autorización de excepciones respecto de lo dispuesto en los artículos 4 a 7, 18 y 21 y en garantizar periódicamente que los requisitos a los que se supedita la concesión de dicha autorización o autorizaciones siguen cumpliéndose. Asimismo, ese artículo 10 define la facultad que tiene el ministro, con ocasión de su examen de las recomendaciones del Comité Ornitológico, para pronunciarse sobre la autorización de

excepciones y la obligación que recae sobre el ministro de indicar por escrito la motivación de su decisión en caso de que presente divergencias notables con las recomendaciones del Comité Ornitológico.

10 El artículo 27 de las normas sobre la conservación de las aves silvestres establece los procedimientos en caso de incumplimiento de estas normas y las sanciones que pueden imponerse en caso de infracciones cometidas en el marco de las excepciones.

Régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020

– *Normas marco de 2020*

11 El Legal Notice 399 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [Decreto Legislativo 399, relativo a la conservación de las aves silvestres (marco que establece una excepción con fines de investigación para determinar la población de referencia en Malta de siete especies de fringílidos)], de 19 de octubre de 2020 (en lo sucesivo, «normas marco de 2020»), prevé una excepción para la captura con fines de investigación de ejemplares de las siete especies de fringílidos en cuestión.

12 El artículo 1, apartado 2, de las normas marco de 2020 dispone:

«Las presentes normas tienen por objeto establecer un marco que permita introducir una excepción con fines de investigación para determinar la población de referencia en Malta de las siete especies de fringílidos [en cuestión] con fundamento en el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva [2009/147]. Estas normas se dirigen específicamente a recabar información científica suficiente para permitir que la República de Malta introduzca un régimen de excepciones en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva [2009/147] que cumpla el criterio de "pequeñas cantidades", tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia [de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]».

13 El artículo 3 de estas normas marco dispone que las aves de esas siete especies solo pueden ser capturadas mediante redes denominadas «clap-nets» con malla de, al menos, 18 mm por 18 mm, para ser controladas o anilladas o equipadas con una anilla de seguimiento por satélite. Los formularios de control de anillas deben remitirse a la Maltese Wild Birds Regulation Unit (Unidad Maltesa de Regulación de las Aves Silvestres; en lo sucesivo, «WBRU»), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente y Cambio Climático.

14 El artículo 4 de las mencionadas normas marco prevé que el ministro puede declarar un período de investigación no superior a sesenta y cuatro días en otoño y apreciar que no hay «otra solución satisfactoria» en el sentido del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2009/147.

15 Según el artículo 5 de las normas marco de 2020, solo las personas que dispongan de una licencia para ello pueden capturar ejemplares de las siete especies de fringílidos en cuestión. Esta licencia únicamente puede concederse a quienes, entre otros requisitos, presenten planos de conjunto en los que se indique la localización de sus *clap-nets* autorizadas, hayan seguido un curso obligatorio acerca de los objetivos de la investigación y hayan superado el correspondiente examen.

– *Declaración de 2020*

16 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Legal Notice 400 — Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation allowing a Research Period to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [Decreto Legislativo 400, relativo a la conservación de las aves silvestres (declaración que autoriza un período de investigación para determinar la población en Malta de siete especies de fringílidos)], de 19 de octubre de 2020 (en lo sucesivo, «Declaración de 2020»),

«[…] considerando que, en el territorio de la República de Malta:

a) [las siete especies de fringílidos en cuestión] son aves migratorias de paso no residentes;

b) hasta el momento actual, se han recabado datos muy limitados sobre el control de anillas respecto de las [siete especies de fringílidos en cuestión] de los que se pueda extraer información concluyente sobre las regiones de origen de los principales contingentes de aves (población de referencia) […]

el ministro constata mediante la presente norma que no existe otra solución satisfactoria para llevar a cabo un estudio de investigación exhaustivo, realizado por las personas titulares de una licencia mediante las *clap-nets* registradas, que constituyen el método más selectivo para capturar especímenes de esas especies, con el fin de registrar datos relativos a la recuperación (control) de las anillas y de anillar las aves para liberarlas inmediatamente en la naturaleza y, en la medida en que ello sea absolutamente necesario, obtener datos que permitan determinar la población de referencia en Malta de las correspondientes especies, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva [2009/147] y las [normas marco de 2020].»

17 En virtud del artículo 4 de esta Declaración:

«[…] el período de investigación para las [siete especies de fringílidos en cuestión] para el año 2020 es de sesenta y dos (62) días, desde el 20 de octubre de 2020 hasta el 20 de diciembre de 2020, ambas fechas incluidas […]».

Régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2021

– *Normas marco de 2021*

18 El Legal Notice 387 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 [Decreto Legislativo 387, relativo a la conservación de las aves silvestres (marco que establece una excepción con fines de investigación para determinar la población de referencia en Malta de siete especies de fringílidos) (derogación)], de 14 de octubre de 2021, derogó las normas marco de 2020.

19 El Legal Notice 394 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [Decreto Legislativo 394, relativo a la conservación de las aves silvestres (marco que establece una excepción para

llevar a cabo una investigación científica sobre siete especies de fringílidos)], de 19 de octubre de 2021 (en lo sucesivo, «normas marco de 2021»), prevé un régimen de excepciones con fines de investigación que permite la captura de ejemplares de las siete especies de fringílidos en cuestión.

20 El artículo 8 de las normas marco de 2021 tiene la misma redacción que el artículo 4 de las normas marco de 2020.

– *Declaración de 2021*

21 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Legal Notice 395 — Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [Decreto Legislativo 395, relativo a la conservación de las aves silvestres (declaración que autoriza investigaciones científicas sobre siete especies de fringílidos)], de 19 de octubre de 2021:

«[…] considerando que, en el territorio de la República de Malta:

a) [las siete especies de fringílidos en cuestión] son aves migratorias de paso no residentes;

b) el sistema de redes de malla fina utilizado para la captura de las aves no es adecuado para proporcionar datos […] acerca del control de anillas por lo que se refiere a las especies de que se trata con el fin de obtener información concluyente sobre las regiones de origen de los principales contingentes de aves (población de referencia), como confirmó el Tribunal de Justicia […] en [la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)], y dado que

c) los anilladores del programa nacional de anillado no pueden utilizar reclamos vivos con fines de anillado y control, y se oponen a esta utilización por motivos éticos, siendo los reclamos vivos esenciales para el funcionamiento de *clap-nets*,

el ministro constata mediante la presente norma que no existe otra solución satisfactoria para llevar a cabo un estudio de investigación exhaustivo, realizado por las personas titulares de una licencia mediante las *clap-nets* registradas, que constituyen el método más selectivo […] para capturar especímenes de esas especies, con el fin de registrar datos relativos a la recuperación (control) de las anillas y de anillar las aves para liberarlas inmediatamente en la naturaleza y, en la medida en que ello sea absolutamente necesario, obtener datos que permitan determinar la población de referencia en Malta de las correspondientes especies, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva [2009/147] y las [normas marco].»

22 El artículo 4 de esta Declaración dispone:

«[…] el período de investigación para las especies en cuestión para el año 2021 es de sesenta y dos (62) días, desde el 20 de octubre de 2021 hasta el 20 de diciembre de 2021, ambas fechas incluidas […]».

Régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2022

– *Normas marco de 2022*

23 El Legal Notice 256 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 [Decreto Legislativo 256, relativo a la conservación de las aves silvestres (marco que establece una excepción para llevar a cabo investigaciones científicas sobre siete especies de fringílidos) (modificación)], de 19 de octubre de 2022, modificó determinadas disposiciones de las normas marco de 2021.

– *Declaración de 2022*

24 El Legal Notice 257 — Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [Decreto Legislativo 257, relativo a la conservación de las aves silvestres (declaración que autoriza investigaciones científicas sobre siete especies de fringílidos)], de 19 de octubre de 2022 (en lo sucesivo, «declaración de 2022»), estableció un «período de investigación», comprendido entre el 20 de octubre y el 20 de diciembre de 2022, en las mismas condiciones que las fijadas en la declaración de 2021.

Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo

25 En 2014, la República de Malta adoptó, con fundamento en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, un régimen de excepciones que permitía la captura de ejemplares vivos de las siete especies de fringílidos en cuestión. Mediante la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), el Tribunal de Justicia declaró que la República de Malta había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5, letras a) y e), y 8, apartado 1, de esa Directiva, en relación con el artículo 9, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, al haber adoptado ese régimen de excepciones.

26 Tras esa sentencia, la República de Malta estableció, el 19 de octubre de 2020, con fundamento en el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147, el régimen de excepciones con fines de investigación al que se refieren los apartados 11 a 17 de la presente sentencia, que permite la captura con trampa de las siete especies de fringílidos en cuestión. El 3 de diciembre de 2020, la Comisión dirigió a ese Estado miembro un escrito de requerimiento en el que se indicaba que ese régimen era incompatible con los artículos 5 y 8, apartado 1, de esta Directiva y no estaba justificado por una finalidad de investigación con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra b), de la citada Directiva. Por lo que se refiere a esta última disposición, la Comisión consideró que la República de Malta no había demostrado que ese régimen de excepciones se hubiera adoptado por no existir otra solución satisfactoria y que tampoco había quedado acreditado que dicho régimen persiguiera un verdadero objetivo de investigación.

27 Mediante un escrito de 3 de febrero de 2021, la República de Malta respondió que el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020 cumplía los requisitos establecidos en el artículo 9 de la Directiva 2009/147.

28 Al considerar que los argumentos esgrimidos por la República de Malta en respuesta al requerimiento no eran satisfactorios, el 9 de junio de 2021 la Comisión envió a este Estado miembro un dictamen motivado para que, en el plazo de un mes a partir de su notificación, adoptase las medidas necesarias para atenerse a él.

29 El 14 de octubre de 2021, el ministro derogó las normas marco de 2020 «sin perjuicio de la validez de cuanto se hubiera hecho o abstenido de hacer en virtud de las mismas».

30 El 19 de octubre de 2021, el ministro adoptó el régimen de excepciones con fines de investigación al que se refieren los apartados 18 a 22 de la presente sentencia, para el período comprendido entre el 20 de octubre y el 20 de diciembre de 2021. Mediante la declaración de 2022, ese ministro abrió otro «período de investigación» comprendido entre el 20 de octubre y el 20 de diciembre de 2022.

Sobre el recurso

31 La Comisión indica que, dado que tanto las normas marco de 2020 y de 2021 como las declaraciones de 2020, de 2021 y de 2022 forman parte del mismo comportamiento, deben ser tratadas como un único régimen de excepciones con fines de investigación a efectos de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147. La Comisión observa que la República de Malta no ha rebatido que ese régimen es incompatible con las prohibiciones impuestas por los artículos 5, letra a), y 8, apartado 1, en relación con el anexo IV, letra a), de la Directiva 2009/147, y considera que ese Estado miembro no ha demostrado que se cumplían los requisitos para establecer una excepción previstos en el artículo 9, apartado 1, letra b), de esta Directiva. La Comisión sostiene, en primer término, que la República de Malta no ha demostrado que ese régimen persiga un objetivo de investigación; en segundo término, que ese Estado miembro no ha motivado la inexistencia de otra solución satisfactoria, y, en tercer término, que no ha demostrado que no existe tal alternativa.

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

32 La República de Malta alega que el recurso es inadmisible por cuanto se basa en un dictamen motivado al que siguió inmediatamente una modificación sustancial del marco jurídico nacional, que el recurso confunde con el marco jurídico anterior. Según ese Estado miembro, la falta de claridad del objeto y del alcance del recurso obstaculiza el ejercicio del derecho de defensa. Sostiene, asimismo, que la Comisión no precisa en su recurso si sus imputaciones se refieren al marco jurídico vigente en el momento en que venció el plazo fijado en el dictamen motivado o al marco jurídico actualmente en vigor.

33 La República de Malta señala que, aunque la Comisión intenta minimizar en su recurso la importancia de las modificaciones introducidas por las normas marco de 2021, estas modificaciones son sustanciales, de modo que el marco jurídico definido por las mismas no es «prácticamente idéntico» al resultante de las normas marco de 2020. Por el contrario, el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2021 respondió a las preocupaciones de la Comisión y modificó de modo importante numerosos aspectos esenciales del régimen anterior.

34 La República de Malta sostiene a este respecto que no está en condiciones de comprender si los incumplimientos a los que se refiere la Comisión en su recurso guardan relación con el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020 o con el adoptado en 2021. Lo mismo sucede con la imputación de la Comisión relativa a la decisión de no recurrir a ornitólogos experimentados, ya que esta institución no precisa si tal imputación guarda relación con el primero o con el segundo de esos regímenes, siendo así que este último introdujo mejoras sustanciales con el fin de que ornitólogos competentes fueran involucrados e integrados plenamente en el proyecto de investigación para que los datos recabados fueran correctamente analizados, tratados y extrapolados.

35 En su réplica, la Comisión observa que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los recursos por incumplimiento pueden comprender hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que sean de la misma naturaleza que los hechos a los que se refiere tal dictamen y sean constitutivos de un mismo comportamiento, tal como sucede en el presente asunto. En este caso, el dictamen motivado de 9 de junio de 2021 se refiere al régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020. La Comisión indica que, en su recurso, contempló este régimen, el cual fue prorrogado mediante el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2021 y mediante la creación de 2022.

36 A este respecto, la Comisión señala que elementos esenciales del régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020 que, según el dictamen motivado, no se atenían al artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147 fueron mantenidos en el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2021, vigente en la fecha de presentación del presente recurso. La Comisión indica que este es el caso, en particular, por lo que se refiere al objetivo de recabar información sobre las poblaciones de referencia de las siete especies de fringílidos en cuestión, a las condiciones para la concesión de licencias y al ámbito de aplicación de este régimen.

37 La Comisión sostiene que esta continuidad queda demostrada por el hecho de que, en virtud de las normas marco de 2021, se concedieron licencias con fundamento en solicitudes presentadas con arreglo a las normas marco de 2020. Esta es la razón por la que las normas marco de 2020 fueron derogadas «sin perjuicio de la validez de cuanto se hubiera hecho o abstenido de hacer en virtud de las mismas».

38 La Comisión considera que, en contra de lo alegado por la República de Malta en el sentido de que existe un nuevo «organismo de regulación integrado por universitarios acreditados, ornitólogos cualificados y analistas de datos», el organismo de regulación responsable de la investigación sigue siendo en realidad la WBRU, la cual ya asumía esta función en virtud de las normas marco de 2020. La posibilidad, contemplada recientemente, de que la WBRU designe expertos científicos u ornitólogos resulta poco pertinente en la práctica.

39 Asimismo, según la Comisión, la República de Malta no indica de qué modo la posibilidad de introducir parámetros preestablecidos, las normas relativas a la apreciación de inexistencia de otras soluciones, las normas relativas a la declaración de las aves capturadas mediante trampa y los requisitos aplicables a los centros de investigación modifican sustancialmente la naturaleza del régimen de excepciones con fines de investigación de 2020.

40 La Comisión refuta la alegación de la República de Malta en el sentido de que el recurso no identifica de forma precisa las medidas nacionales que dieron lugar al supuesto incumplimiento. El recurso precisa que el régimen de excepciones con fines de investigación impugnado comprende «[las] normas marco de 2020, […] la declaración de 2020, [las] normas marco de

2021 y [las] declaraciones de 2021 y 2022 (así [como] cualquier medida futura del mismo tipo que constituya el mismo comportamiento)». La Comisión sostiene que no se obstaculizó el derecho de defensa de la República de Malta, ya que se definió claramente el objeto.

41 En su dúplica, la República de Malta destaca que la derogación del régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020 y la adopción de un nuevo régimen en 2021 son consecuencia directa de las indicaciones que le proporcionó la Comisión. Esta situación difiere de la simple continuación, año tras año, de la práctica administrativa denunciada en el dictamen motivado.

42 La República de Malta afirma que el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2021 difiere del régimen anterior, ya que introdujo nuevos procedimientos, nuevos órganos y nuevos actores y reforzó los mecanismos de aplicación.

43 Según este Estado miembro, la Comisión incurre en un error al considerar que el hecho de que el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2020 fuera derogado «sin perjuicio de la validez de cuanto se hubiera hecho o abstenido de hacer en virtud [del mismo]» demuestra la continuidad entre ese régimen y el adoptado en 2021. La expresión «sin perjuicio», frecuente en la legislación maltesa, tiene por objeto garantizar que los procedimientos judiciales en curso no queden afectados por la derogación de normas antiguas.

44 Asimismo, la República de Malta sostiene que el objeto del recurso de la Comisión es tan vasto que le impide organizar una defensa específica. El hecho de que la Comisión confunda los regímenes de excepción con fines de investigación adoptados en 2020 y en 2021 genera una incertidumbre jurídica que impide que ese Estado miembro adopte una defensa adecuada a partir de normas impugnadas claramente definidas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

45 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, de conformidad con el artículo 258 TFUE, de manera que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que ese dictamen motivado (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 37 y jurisprudencia citada).

46 En el asunto que nos ocupa, en el marco del presente recurso, al igual que en el dictamen motivado de 9 de junio de 2021, la Comisión alega que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de las siete especies de fringílidos en cuestión, ya que ese Estado miembro, en primer término, no ha demostrado que su régimen de excepciones persiga un objetivo de investigación, ya que no está basado en métodos científicos, da lugar a una aplicación defectuosa, persigue un objetivo sin conexión con la conservación y, en cualquier caso, es inadecuado para alcanzar el objetivo declarado; en segundo término, no ha motivado la inexistencia de otra solución satisfactoria, y, en tercer término, no ha demostrado que no existe otra solución satisfactoria.

47 Por consiguiente, el presente recurso se basa en los mismos motivos y alegaciones que el dictamen motivado de 9 de junio de 2021.

48 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 40 y jurisprudencia citada), esto es, en el presente caso, el 9 de julio de 2021.

49 Sin embargo, en la medida en que el presente recurso pretende denunciar un incumplimiento sistemático y continuado de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, es preciso recordar que no puede excluirse, en principio, la aportación de datos adicionales en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, dirigidos a acreditar el carácter general y continuado del incumplimiento alegado (véase, por analogía, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 42 y jurisprudencia citada).

50 En particular, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de precisar que el objeto de un recurso por incumplimiento puede ampliarse a hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que tengan la misma naturaleza que los mencionados en dicho dictamen y formen parte del mismo comportamiento [sentencia de 7 de septiembre de 2023, Comisión/Italia (Valores límite — Arsénico y fluoruro), C-197/22, EU:C:2023:642, apartado 53 y jurisprudencia citada].

51 En el presente asunto, si bien es pacífico que las normas marco de 2021 introdujeron modificaciones respecto de las normas marco de 2020, no resulta que estas modificaciones sean pertinentes en relación con el presente recurso.

52 En efecto, este recurso tiene por objeto que se declare que el régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de las siete especies de fringílidos en cuestión incumple las obligaciones que se derivan de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, dado que la República de Malta, en primer término, no ha demostrado que ese régimen persiga un objetivo de investigación, ya que no está basado en métodos científicos, da lugar a una aplicación defectuosa, persigue un objetivo sin conexión con la conservación y, en cualquier caso, es inadecuado para alcanzar el objetivo declarado; en segundo término, no ha motivado la inexistencia de otra solución satisfactoria, y, en tercer término, no ha demostrado que no existe otra solución satisfactoria. Pues bien, el mero hecho de que la República de Malta haya modificado el marco jurídico al adoptar nuevos procedimientos, crear nuevos órganos y recurrir a nuevos actores para que tomen parte en ese mismo régimen y haya reforzado los mecanismos necesarios para su aplicación no permite demostrar, debido a su carácter genérico y en ausencia de elementos más precisos, que el régimen de excepciones con fines de investigación adoptado en 2021 constituye, habida cuenta del objeto del presente recurso, un nuevo régimen de excepciones que difiere sustancialmente del que estaba anteriormente en vigor.

53 Asimismo, también carece de fundamento la alegación de la República de Malta en el sentido de que el régimen de excepciones impugnado no queda claramente definido en el recurso. En efecto, el régimen de excepciones objeto del recurso comprende las normas marco de 2020, la declaración de 2020, las normas marco de 2021 y las declaraciones de 2021 y de 2022, así como cualquier medida futura del mismo tipo que constituya el mismo comportamiento, revelándose esta última precisión carente de relevancia en el presente asunto, ya que la Comisión no amplió el objeto de su recurso a medidas posteriores a la declaración de 2022.

54 De este modo, no se ha vulnerado el derecho de defensa de la República de Malta. A este respecto, es preciso señalar asimismo que la República de Malta ha podido, tal como se desprende de sus escritos procesales, desarrollar alegaciones pormenorizadas en relación con las imputaciones y los argumentos invocados por la Comisión.

55 Por consiguiente, el recurso es admisible.

Sobre el motivo basado en la falta de motivación acerca de la inexistencia de «otra solución satisfactoria», en el sentido del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2009/147

Alegaciones de las partes

56 La Comisión destaca que las normas marco de 2020 y de 2021 no contienen ninguna motivación en cuanto a la inexistencia de una solución alternativa satisfactoria y se limitan a atribuir al ministro la apreciación sobre este extremo cuando decide la apertura de «períodos de investigación» mediante declaraciones.

57 Según la Comisión, en sus declaraciones de 2020, de 2021 y de 2022, el ministro afirmó que no existía «otra solución satisfactoria», sin ofrecer una motivación suficientemente clara que cumpliera las exigencias de la seguridad jurídica. Estas declaraciones describen el objetivo del régimen de excepciones con fines de investigación, el cual consistiría en recabar datos relativos al control de las anillas para determinar la población de referencia de las siete especies de fringílidos en cuestión en el territorio de la República de Malta. No obstante, ni estas declaraciones ni los documentos mencionados en las notas a pie de página de las mismas explican la razón por la que el ministro decidió perseguir este objetivo a través de la concesión de licencias a miles de aficionados, en lugar de hacerlo mediante otros medios, como la participación de científicos competentes.

58 A juicio de la Comisión, el ministro no explica en absoluto las razones por las que la República de Malta decidió no recurrir a los anilladores de aves del programa nacional de anillado o a otros medios científicos contrastados, como los censos de poblaciones de aves corrientemente utilizados, para suplir la falta de datos constatada.

59 Asimismo, la Comisión considera que la República de Malta no motivó la inexistencia de una solución alternativa satisfactoria, ya que ni las declaraciones de 2020, de 2021 y de 2022, ni las recomendaciones del Comité Ornitológico, ni los informes de la WBRU, a los que la República de Malta hace referencia, abordan la cuestión de si la participación de auténticos científicos constituye una solución alternativa satisfactoria.

60 La República de Malta responde que las normas marco de 2020 y de 2021, y las declaraciones de 2020, de 2021 y de 2022 exponen motivos suficientes para justificar la inexistencia de una solución alternativa satisfactoria. En primer término, la ausencia de una solución alternativa viene expresamente exigida por el artículo 9 de la Directiva 2009/147. En segundo término, el artículo 6, apartado 1, de las normas marco de 2021 prevé que el estudio de investigación deberá comprobar, tras una evaluación y un análisis, que «no existe otra solución satisfactoria». En tercer término, en el marco del régimen de excepciones con fines de investigación de 2021 y durante los «períodos de investigación» de 2020, de 2021 y de 2022, las medidas adoptadas proporcionaron toda la información pertinente para justificar la inexistencia de una solución alternativa satisfactoria. En particular, la declaración de 2020 contiene una referencia expresa a las

recomendaciones del Comité Ornitológico, así como referencias a la recuperación de anillas durante el período comprendido entre los años 1920 y 2018 y al informe sobre el carácter selectivo y el tamaño de las mallas presentado por la WBRU. Estos informes se incorporaron a esta declaración y ofrecen tanto información de contexto pertinente como datos científicos precisos que justifican la inexistencia de una solución alternativa satisfactoria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

61 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como se desprende en particular del artículo 1 de la Directiva 2009/147, la conservación de las aves constituye su objetivo principal (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2021, One Voice y Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, apartado 34). De este modo, en virtud del artículo 5, letras a) y e), de esta Directiva, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para establecer un régimen general de protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, que incluirá, en particular, la prohibición de matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado, y de retener aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas.

62 Según el artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva, en lo que se refiere en particular a la captura de aves, los Estados miembros prohibirán el recurso a cualquier medio, instalación o método de captura o muerte masiva o no selectiva o que pudiera causar la desaparición local de una especie, y, en particular, los que se enumeran en la letra a) del anexo IV de esa misma Directiva, que menciona, entre otros, las redes y las trampas-cepo.

63 Según el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147, los Estados miembros podrán introducir excepciones a dichas disposiciones, en particular con fines de investigación, si no hubiere otra solución satisfactoria.

64 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que las autoridades competentes solo puedan hacer uso de las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva 2009/147 de una manera acorde con el Derecho de la Unión, el marco legal y reglamentario nacional debe diseñarse de forma que la aplicación de las excepciones que se mencionan en dicho artículo se ajuste al principio de seguridad jurídica. Por tanto, la normativa nacional aplicable en esta materia debe enunciar de forma clara y precisa los criterios por los que se establecen excepciones y obligar a las autoridades competentes para su aplicación a tenerlos en cuenta (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, apartado 47).

65 Es preciso destacar igualmente que, en relación con un régimen de excepciones como el previsto en el artículo 9 de la Directiva 2009/147, que debe ser interpretado en sentido estricto e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente decisión, los Estados miembros están obligados a garantizar que cualquier intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de decisiones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en ese artículo 9 (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, apartado 47). Asimismo, se desprende tanto de lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 2009/147, que hace referencia al control estricto de la excepción prevista en este artículo y al carácter selectivo de las capturas, como del principio general de proporcionalidad que la excepción basada en el citado artículo que pretenda aplicar un Estado

miembro debe ser proporcionada a las necesidades que la justifican [sentencia de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho), C-217/19, EU:C:2020:291, apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada].

66 En consecuencia, incumbe a la República de Malta demostrar, ateniéndose a los requisitos enunciados por la jurisprudencia citada en los apartados 64 y 65 de la presente sentencia, que se cumplen los requisitos para establecer una excepción en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en el que ese Estado miembro se basó.

67 Debe señalarse que la normativa maltesa enuncia los criterios para establecer una excepción de forma clara y precisa y obliga a las autoridades competentes para su aplicación a tenerlos en cuenta. Así, tal como se indica en los apartados 8, 14 y 20 de la presente sentencia, el artículo 9 de las normas sobre la conservación de las aves silvestres transpone, en lo esencial, el artículo 9 de la Directiva 2009/147, mientras que el artículo 4 de las normas marco de 2020 y el artículo 8 de las normas marco de 2021 imponen al ministro la obligación de comprobar, en el momento de apertura de un período de investigación, que no existe otra solución satisfactoria.

68 Por el contrario, ha de apreciarse que las declaraciones de 2020, de 2021 y de 2022 que autorizan la captura mediante trampa de ejemplares de las siete especies de fringílidos en cuestión durante los «períodos de investigación» en los años 2020, 2021 y 2022 no son conformes con el artículo 9 de la Directiva 2009/147.

69 Efectivamente, estas declaraciones, aunque mencionan que no existe ninguna otra solución satisfactoria y contienen una referencia expresa a las recomendaciones del Comité Ornitológico, no incluyen ninguna motivación precisa y adecuada acerca de tal inexistencia. En particular, en dichas declaraciones ni siquiera se evocan otros medios científicos de investigación corrientes en el ámbito ornitológico, ya sea para confirmarlos o para descartarlos.

70 De lo anterior se deduce que el motivo basado en la falta de motivación, en el régimen de excepciones adoptado por la República de Malta, por lo que se refiere a la inexistencia de «otra solución satisfactoria», en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147, está fundado en Derecho, por lo que ha de acogerse.

71 Habida cuenta de esta apreciación, no resulta necesario en el presente asunto examinar los motivos basados, respectivamente, en la falta de demostración de la inexistencia de otra solución satisfactoria y en el hecho de que el régimen de excepciones maltés no obedece a fines de investigación en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, apartado 53).

72 En atención a las anteriores consideraciones, debe declararse que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílidos silvestres, esto es, el pinzón vulgar (*Fringilla coelebs*), el pardillo común (*Carduelis cannabina*), el jilguero europeo (*Carduelis carduelis*), el verderón común (*Carduelis chloris*), el picogordo común (*Coccothraustes coccothraustes*), el serín verdecillo (*Serinus serinus*) y el jilguero lúgano (*Carduelis spinus*).

Costas

73 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene a la República de Malta y al haber sido desestimados en lo esencial los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

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

1) **Declarar que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílidos silvestres, esto es, el pinzón vulgar (*Fringilla coelebs*), el pardillo común (*Carduelis cannabina*), el jilguero europeo (*Carduelis carduelis*), el verderón común (*Carduelis chloris*), el picogordo común (*Coccothraustes coccothraustes*), el serín verdecillo (*Serinus serinus*) y el jilguero lúgano (*Carduelis spinus*).**

2) **Condenar en costas a la República de Malta.**

Firmas