CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. L.A. GEELHOED
presentadas el 16 de febrero de 2006 [1]

I. Introducción

1. Las cuestiones del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia versan sobre el artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves» o «Directiva»). [2] El órgano jurisdiccional remitente se pregunta en qué condiciones las regiones pueden hacer uso de la facultad que tienen los Estados miembros para introducir excepciones con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves.

II. El Derecho aplicable

A. *Directiva 79/409/CEE*

2. La Directiva sobre las aves parte de la base de que determinadas especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicado el Tratado padecen una regresión en su población, lo cual «constituye un grave peligro para la conservación del medio natural, en particular debido a la amenaza que supone para el equilibrio ecológico» (segundo considerando). La protección eficaz de las aves se considera «un problema medioambiental típicamente transfronterizo que implica unas responsabilidades comunes» (tercer considerando). El objetivo de dicha conservación es «la protección a largo plazo y la administración de los recursos naturales como parte integrante del patrimonio de los pueblos europeos» y «la conservación y la adaptación del equilibrio natural de las especies dentro de los límites razonablemente posibles» (octavo considerando).

3. Para conseguir una protección eficaz, la Directiva contiene tres tipos de disposiciones. En primer lugar, enuncia una prohibición general de matar, capturar, perturbar, retener y comercializar aves, así como destruir, dañar o quitar sus nidos y huevos (artículos 5 y 6, apartado 1). En segundo lugar, en relación con las especies de aves enumeradas en los anexos de la Directiva, establece una excepción a las citadas prohibiciones generales. Así, se puede autorizar la comercialización de las especies contempla-

1 — Lengua original: neerlandés.
2 — DO L 103, p.1; EE 15/02, p. 125.

das en el anexo III y se puede autorizar la caza de las especies mencionadas en el anexo II, siempre y cuando se adopten y se respeten determinadas condiciones y limitaciones al respecto (artículo 6, apartado 2 a 4, y artículo 7). Esto significa que las prohibiciones generales siguen siendo aplicables a las especies de aves no mencionadas en los anexos o cuando no se respeten las condiciones y limitaciones establecidas en los mencionados artículos. En tercer lugar, con arreglo al artículo 9 de la Directiva, los Estados miembros pueden introducir excepciones a las prohibiciones generales antes mencionadas y a las disposiciones relativas, en particular, al comercio y a la caza.

4. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros podrán introducir excepciones a los artículos 5, 6, 7 y 8 si no hubiere otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes:

«a) — en aras de la salud y de la seguridad públicas,

— en aras de la seguridad aérea,

— para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, a los bosques, a la pesca y a las aguas,

— para proteger la flora y la fauna,

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».

5. El artículo 9, apartado 2, dispone que las excepciones deberán hacer mención de:

«— las especies que serán objeto de las excepciones,

— los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte autorizados,

— las condiciones de peligro y las circunstancias de tiempo y de lugar en las que podrán hacerse dichas excepciones,

— 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,

— los controles que se ejercerán».

6. Con arreglo al artículo 9, apartado 3, los Estados miembros remitirán cada año un informe a la Comisión sobre la aplicación de este artículo. La Comisión «velará constantemente porque las consecuencias de estas excepciones no sean incompatibles con la presente Directiva» y «en este sentido tomará las iniciativas oportunas» (artículo 9, apartado 4).

B. *El Derecho nacional*

7. El artículo 19 *bis* de la Ley italiana nº 157/92, de 11 de febrero de 1992, que fue introducido por el artículo 1 de la Ley nº 221, de 3 de octubre de 2002, adapta el ordenamiento jurídico italiano al artículo 9 de la Directiva sobre las aves. A continuación se reproducen las distintas disposiciones en la medida en que son pertinentes.

8. El artículo 19 *bis*, apartado 1, designa a las regiones como las autoridades facultadas para establecer normas sobre la aplicación de las excepciones establecidas en la Directiva. Para la aplicación de estas disposiciones, las regiones están obligadas a tomar en consideración los criterios y requisitos del artículo 9 de la Directiva, así como los principios y los objetivos de los artículos 1 y 2 de la Directiva y las demás disposiciones de la Ley nº 157/92.

9. El artículo 19 *bis*, apartado 2, dispone que si no hubiere otra solución satisfactoria, se podrán aplicar las excepciones cuando se basen en alguno de los motivos mencionados en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva y cuando mencionen los requisitos de forma [mencionados en el artículo 19 *bis*, apartado 2].

10. El artículo 19 *bis*, apartado 3, establece que se aplicarán las excepciones mencionadas en el apartado 1 durante determinados períodos, una vez que las regiones hayan recibido el dictamen obligatorio –no vinculante– del Istituto Nazionale della Fauna Selvatica (en lo sucesivo, «INFS») o de otros institutos reconocidos a nivel regional. Las excepciones no pueden tener por objeto en ningún caso especies de aves cuya población haya disminuido considerablemente.

11. El artículo 19 *bis*, apartado 4, dispone que el Presidente del Consejo de Ministros previa intimación a la región de que se trate,

a propuesta del Ministro de Asuntos Regionales de común acuerdo con el Ministro de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio y previa consulta al Consejo de Ministros, podrá anular las disposiciones regionales que sean contrarias a la Ley nº 157/92 o a la Directiva.

III. Hechos y desarrollo del procedimiento

12. El 15 de septiembre de 2003, la Regione Lombardia, mediante el acuerdo nº 14250, autorizó la caza de las especies de aves pinzón vulgar y pinzón real en la temporada de caza 2003/2004. La Associazione World Wild Life Fund Italia y otras organizaciones (en lo sucesivo, «asociaciones de protección de la naturaleza o demandantes») solicitaron la anulación de dicho acuerdo, dado que autoriza la utilización de las especies pinzón vulgar [3] y pinzón real, [4] ambas protegidas, como reclamos vivos.

13. Las asociaciones de protección de la naturaleza alegaron asimismo que el artículo 19 *bis* de la Ley nº 157/92 es contrario a la Directiva por conceder a las regiones la facultad de establecer normas sobre la aplicación de las excepciones establecidas en la Directiva sobre las aves, sin establecer cómo se debe determinar y respetar el contingente máximo de las especies de aves protegidas que, en total, se pueden cazar en el territorio nacional.

14. Por último, las demandantes alegaron que no existe un control efectivo. Las regiones no disponen de un sistema estricto de control con el que podrían verificar si se cumplen las normas relativas al contingente de aves que se pueden cazar.

15. El Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia alberga dudas sobre si el artículo 19 *bis* de la Ley nº 157/92 garantiza la aplicación efectiva del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva. En primer lugar, se confía la determinación del contingente máximo de ejemplares que se pueden cazar al dictamen no vinculante, por muy obligatorio que sea, del INFS o de otros institutos reconocidos a nivel regional, sin prever un sistema capaz de establecerlo de forma vinculante en todo el territorio nacional. En segundo lugar, la legislación nacional no prevé un mecanismo idóneo para determinar el reparto, entre las regiones, del contingente nacional que se puede cazar. Por último, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, a causa del largo tiempo que requiere, el sistema de control de la conformidad de las medidas regionales a la reglamentación nacional y comunitaria cumple a las exigencias de celeridad en relación con la necesidad de evitar detracciones ilegales en el breve período –aproximadamente cuarenta días– durante el cual se aplica la excepción.

3 — Nombre científico: *Fringilla coelebs*.

4 — Nombre científico: *Fringilla montifringilla*.

16. En consecuencia, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la Directiva 79/409/CEE en el sentido de que, con independencia del reparto interno de competencias establecido por los ordenamientos nacionales entre el Estado y las regiones, los Estados miembros deben adaptar su Derecho interno de modo que contemple todas las situaciones que la citada Directiva considera merecedoras de protección, en particular en relación con la garantía de que las capturas cinegéticas excepcionales no superen las pequeñas cantidades a las que se refiere el artículo 9, apartado 1, letra c)?

2) Más concretamente, en cuanto a las cantidades de las capturas excepcionales, ¿debe interpretarse la Directiva 79/409/CEE en el sentido de que el Derecho interno, al adaptarse a ella, ha de referirse a un cupo determinado o determinable, confiado, en su caso, a organismos técnicos cualificados, de modo que la práctica de las capturas cinegéticas excepcionales se realice sobre la base de criterios que establezcan de forma objetiva una cantidad máxima en el ámbito nacional o regional, teniendo en cuenta la posibilidad de existan diferentes condiciones ambientales?

3) Al exigir que un dictamen preceptivo, pero no vinculante, del INFS determine dicho cupo sin haber previsto, sin embargo, un procedimiento de concertación entre las regiones que establezca de forma vinculante el reparto para cada especie del límite numérico de la captura excepcional establecido en el ámbito nacional como pequeña cantidad, la norma estatal contenida en el artículo 19 *bis* de la Ley nº 157/92, ¿constituye una aplicación correcta del artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE?

4) ¿Es idóneo para garantizar la aplicación efectiva de la Directiva 79/409/CEE el procedimiento de control de la conformidad con la normativa comunitaria de las capturas cinegéticas excepcionales permitidas por las regiones italianas, a las que se refiere el artículo 19 *bis* de la Ley nº 157/92, que viene precedido por una fase de requerimiento y queda, pues, sujeto a plazos técnicos, necesarios asimismo para la adopción y publicación de la medida, durante los cuales comienza ya a transcurrir el breve período en el que están autorizadas las capturas?»

IV. Admisibilidad

17. La región de Lombardía y la Associazone Migratoristi Italiani (en lo sucesivo, «ANUU») niegan la admisibilidad de la

presente petición de decisión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional nacional al Tribunal de Justicia, basándose en que el juez italiano pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez y la conformidad a Derecho del reparto interno de las competencias del Estado italiano cuya estructura regional ha sido establecida constitucionalmente.

18. La ANUU alega que la petición de decisión prejudicial tampoco es admisible porque las cuestiones planteadas por el juez remitente se refieren a la compatibilidad de las disposiciones italianas pertinentes con el artículo 9 de la Directiva más que a la interpretación del alcance de esta disposición.

19. Del tenor de las cuestiones prejudiciales formuladas en la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional nacional desea obtener la interpretación del artículo 9 de la Directiva. De la resolución de remisión se desprende claramente que el órgano jurisdiccional nacional estima necesaria la interpretación de la Directiva para apreciar la compatibilidad de la Ley nº 157/92 con la Directiva. En el contexto del presente procedimiento, el Tribunal de Justicia ciertamente no puede pronunciarse sobre la compatibilidad de las disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, pero «puede proporcionar» al órgano jurisdiccional nacional «los elementos de interpretación del Derecho comunitario que le permitan resolver el problema jurídico de que conoce». [5]

5 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de noviembre de 1989, Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, Rec. p. I-3891), apartado 12.

20. Por tanto, estimo que es admisible la presente petición de decisión prejudicial.

V. Sobre el fondo

A. *Contexto general*

21. Las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente versan esencialmente sobre la ejecución de la Directiva, en especial, del artículo 9. De este modo, el presente asunto se enmarca en una serie de asuntos en los que el Tribunal de Justicia se pronunció acerca de la Directiva sobre las aves. [6]

22. Más en concreto, se trata de la aplicación del artículo 9, apartado 1, letra c), en relación con el apartado 2, de la Directiva sobre las aves. En este contexto, desempeña una función la organización italiana a la que corresponde la ejecución de esta disposición. La ejecución y aplicación del artículo 9 están

6 — Véanse, entre otras, las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029); de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851); de 7 de marzo de 1996, Associazione Italiana per il WWF y otros (C-118/94, Rec. p. I-1223), y de 9 de diciembre de 2004, Comisión/España (C-79/03, Rec. p. I-11619).

confiadas a las regiones. En esta estructura descentralizada se plantean los siguientes problemas:

1) Cómo se debe determinar qué es una caza justificada de determinadas aves en pequeñas cantidades. Qué criterios se deben tomar en consideración para determinar la «pequeña cantidad» de aves;

2) Cómo se debe repartir la «pequeña cantidad» así determinada;

3) Cómo se puede garantizar que, en el marco de la ejecución a nivel regional, no se sobrepase el contingente máximo de aves de una especie determinada que se pueda cazar, tal como se haya determinado para todo el territorio de un Estado miembro;

4) Está o no regulado terminantemente el control, por parte de las autoridades competentes, de la determinación de los regímenes de caza y la observancia de las autorizaciones de caza.

23. Con respecto al contexto general, también es relevante la jurisprudencia antes citada (véase el punto 21) que el Tribunal de Justicia ha elaborado en relación con el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves.

B. *Artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves*

24. En principio, con arreglo al artículo 5 de la Directiva, está prohibida la caza de especies de aves que no figuren en el anexo II de la Directiva. En virtud del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva, los Estados miembros podrán introducir excepciones, entre otros, al artículo 5, si no hubiere solución satisfactoria, «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».

25. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, existe la posibilidad de establecer excepciones a la prohibición de caza de especies de aves que no figuren en el anexo II de la Directiva, al que se remite su artículo 7, apartado 1, en particular por el motivo señalado en el artículo 9, apartado 1, letra c), de esta Directiva. [7] Por tanto, la caza de aves silvestres practicada con fines recreativos puede ser una explotación razonable autorizada por el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva. [8]

7 — Sentencia Associazione Italiana per il World Wildlife Fund y otros (citada en la nota 6), apartado 21.

8 — Sentencias de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux sauvages y otros (C-182/02, Rec. p. I-12105), apartado 11, y de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (C-262/85, Rec. p. I-3073), apartado 38.

26. La posibilidad, establecida el artículo 9, apartado 1, letra c), en relación con el apartado 2 de la Directiva, de hacer excepciones a la prohibición de caza está supeditada a cuatro condiciones. En primer lugar, el Estado miembro debe limitar la excepción a casos en los que no hubiere otra solución satisfactoria. [9] En segundo lugar, la caza debe realizarse de forma selectiva y en circunstancias estrictamente controladas. En tercer lugar, la caza únicamente puede autorizarse si afecta a determinadas aves en pequeñas cantidades. En cuarto lugar, la excepción a la prohibición de caza debe cumplir los requisitos de forma definidos con precisión en el artículo 9, apartado 2, cuya finalidad es restringir las excepciones a lo estrictamente necesario y hacer que la Comisión pueda ejercer el correspondiente control.

27. La segunda condición se cumple cuando una legislación nacional garantiza que la caza se realizará de forma estrictamente controlada y selectiva. [10] Esto supone que las autoridades competentes para aplicar el régimen excepcional deben velar por que se lleve a cabo un control intensivo, de modo que los infractores corran un serio riesgo de ser atrapados y castigados.

28. De acuerdo con el tercer requisito, la normativa nacional debe garantizar que las especies de aves que no figuren en el anexo II sólo sean cazadas en pequeñas cantidades y que se mantenga a un nivel satisfactorio la población de las especies afectadas.

29. Si no se cumple este requisito, no se puede considerar que la explotación de las aves con fines de caza recreativa sea en cualquier caso una explotación razonable y, en consecuencia, dicha explotación no es admisible en el sentido del undécimo considerando de la Directiva. Del artículo 2, en relación con el undécimo considerando de la Directiva, se desprende que el criterio de «pequeñas cantidades» no constituye un valor absoluto, sino que se refiere al mantenimiento de la población total y a la situación reproductiva de la especie de que se trata. [11]

30. En su «Segundo informe sobre la aplicación de la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las especies silvestres», [12] publicado en 1993, la Comisión elaboró un método para determinar qué se puede considerar pequeña cantidad a efectos de la aplicación del artículo 9, apartado 1, letra c). Para la conservación, en su caso estabilidad, de una determinada población importan la situación reproductiva y la mortalidad total anual debido a causas naturales y –para las

9 — No se puede considerar que se cumple la primera condición cuando el período excepcional de caza coincide innecesariamente con los períodos en los que la Directiva se propone ofrecer una protección especial. Sentencia Comisión/Italia (262/85, citada en la nota 8), apartado 39.

10 — Sentencia de 27 de abril de 1988, Comisión/Francia (252/85, Rec. p. 2243), apartado 28.

11 — Sentencia Comisión/Francia (252/85, citada en la nota 10), apartado 28.

12 — COM(93) 572 final, de 24 de noviembre de 1993.

especies que pueden ser cazadas– a la caza con métodos corrientes. Si, en una situación dada de equilibrio entre reproducción y mortalidad anual, el volumen de una población sigue siendo estable en líneas generales, la autorización excepcional de un método particular de caza en «pequeñas cantidades» no perturbará dicho equilibrio.

31. De acuerdo con estudios ornitológicos, la Comisión concluyó en el mencionado informe que, para las especies que no se pueden cazar, se podría considerar que un porcentaje especial inferior al 1 % de la mortalidad anual corriente en una población es una pequeña cantidad en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva. Si se respetara este límite superior, no se pondría en peligro la estabilidad de la especie. [13]

32. Por último, las medidas que autoricen la caza al amparo del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva deben mencionar, con arreglo al apartado 2 de dicha disposición:

— las especies que serán objeto de las excepciones;

— los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte autorizados;

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

— 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;

— los controles que deben llevarse a cabo. [14]

33. En este contexto, voy a responder a las cuestiones planteadas.

34. Deseo señalar de paso que, según parece, las «las pequeñas cantidades» autorizadas en el presente caso están en contradicción con los márgenes que se derivan del artículo 9 de la Directiva.

13 — Bien es cierto que este criterio de las pequeñas cantidades jurídicamente no es vinculante para los Estados miembros, pero, por su autoridad científica, puede utilizarse como pauta para apreciar si un Estado miembro, con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva, cumple la condición de que las aves de que se trate son cazadas en pequeñas cantidades. Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos (C-3/96, Rec. p. I-3031), apartados 69 y 70.

14 — Sentencia Ligue pour la protection des oiseaux sauvages y otros (citada en la nota 8), apartado 18.

35. En efecto, según la normativa de caza que estableció la región de Lombardía para el pinzón vulgar y el pinzón real, en cada temporada se podrían capturar 360.000 pinzones vulgares y 32.000 pinzones reales. Si se comparan estas cantidades con el criterio que la Comisión considera razonable para aplicar la excepción del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves –es decir, un máximo del 1 % de la mortalidad anual de la población de que se trate–, la mortalidad anual entre los pinzones vulgares y los pinzones reales que atraviesan la región de Lombardía sería de 36 millones y de 3,2 millones respectivamente. En el supuesto de que anualmente muriese el 30 % de la población –una presunción realista tratándose de especies de pequeñas aves migratorias–, las correspondientes poblaciones de pinzones vulgares y pinzones reales, solamente en la región de Lombardía, serían de 120 millones y 10,7 millones respectivamente.

C. *Primera cuestión*

36. Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si en las disposiciones nacionales que adaptan el derecho interno a la Directiva se deben regular todas las situaciones que la Directiva ha considerado que deben ser protegidas. El juez nacional pregunta esto, en particular, en relación con una de las condiciones establecidas en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva, condición según la cual la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves debe quedar limitada a pequeñas cantidades.

37. Aunque el artículo 249 CE establece que las directivas dirigidas a los Estados miembros serán obligatorias en cuanto al resultado que deba conseguirse y que se deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, ello no significa que se deje totalmente a la discreción de los Estados miembros el proceso de ejecución.

38. En primer lugar, para una correcta ejecución, en el Derecho nacional se debe recoger la propia esencia de la Directiva en términos suficientemente claros y precisos dentro del plazo señalado en la Directiva. [15] En relación con la adaptación del Derecho nacional a la Directiva sobre las aves, el Tribunal de Justicia ha declarado que los criterios según los cuales los Estados miembros pueden introducir excepciones a las prohibiciones establecidas en la Directiva deben recogerse en disposiciones nacionales precisas, habida cuenta de que la exactitud de la transcripción reviste una importancia particular en un asunto como éste, en el que se confía la administración del patrimonio común a los respectivos Estados miembros en sus propios territorios. [16]

39. En segundo lugar, los Estados miembros están obligados a crear el marco legal, reglamentario y administrativo para la aplicación y observancia adecuadas de las disposiciones nacionales en las que se han vertido las normas establecidas en la Direc-

15 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de marzo de 1997, Comisión/Francia (C-197/96, Rec. p. I-1489), apartado 15.

16 — Sentencias Comisión/Italia, citada en la nota 8, apartado 9; Comisión/Bélgica, citada en la nota 6, apartado 9, y Comisión/Países Bajos, citada en la nota 6, apartado 28.

tiva. Esto implica que se designen las autoridades competentes para la aplicación de dichas disposiciones, que estas autoridades reciban las competencias adecuadas, que se creen facilidades de cara al control de la observancia de dichas disposiciones, que se garantice la protección jurídica, que se abran cauces procesales de recurso, que se sancionen las infracciones de estas disposiciones y se creen estructuras para actuar contra las infracciones.

40. Por último, deben garantizarse los objetivos de la Directiva mediante la aplicación íntegra y activa, por parte de las autoridades nacionales competentes, de las disposiciones nacionales que adaptan el Derecho nacional a la Directiva y mediante la exigencia efectiva del cumplimiento de estas disposiciones cuando sean infringidas. [17] El tribunal de Justicia señaló en la sentencia Marks & Spencer que «la adopción de medidas nacionales para adaptar correctamente el Derecho nacional a una Directiva no agota los efectos de ésta y que un Estado miembro sigue obligado a garantizar efectivamente la plena aplicación de la Directiva incluso después de la adopción de dichas medidas. Por tanto, los particulares están legitimados para invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contra el Estado, las disposiciones de una Directiva que parezcan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas en todos aquellos casos en que no se garantice la aplicación plena de ésta, es decir, no sólo en los casos en que no se haya adaptado el Derecho nacional a la Directiva o tal adaptación haya sido incorrecta, sino también en aquellos casos en que las medidas nacionales por las que el Derecho interno se ha adaptado correctamente a la referida Directiva no se apliquen de manera que se alcance el resultado que ésta persigue». [18]

41. En el presente caso no se cumple el segundo requisito para una correcta ejecución.

42. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva, los Estados miembros, a modo de excepción y tomando en consideración las condiciones establecidas en el mismo, pueden autorizar la caza de especies protegidas para las que exista una prohibición de caza. Una de las condiciones que se deben cumplir es que la normativa nacional debe garantizar que sólo se cacen en pequeñas cantidades las especies de aves que no figuren en el anexo II y que se mantenga a un nivel satisfactorio la población de las especies de que se trate.

43. El artículo 19 *bis*, apartado 1, de la Ley italiana reconoce a las regiones la competencia para hacer uso de esta posibilidad de introducir excepciones especiales. Naturalmente, las regiones, en tanto que autoridades públicas responsables, están obligadas a

17 — Véanse los puntos 23 a 27 de mis conclusiones de 23 de septiembre de 2004 que precedieron a la sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, Rec. p. I-3331).

18 — Sentencia de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325), apartado 27.

tomar en consideración los criterios y las condiciones del artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva.

44. En mi opinión, semejante misión, encomendada únicamente a las autoridades regionales competentes, no basta para dar una ejecución adecuada a la Directiva, porque de este modo el legislador italiano no ha asegurado que las capturas totales de las correspondientes especies, que cada una de las autoridades regionales competentes autoriza individualmente se mantengan por debajo de las «pequeñas cantidades» a las que se refiere el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva.

45. Dado que en la legislación italiana, con la que se da ejecución a la Directiva, falta un mecanismo para determinar el total admisible de capturas de determinadas especies en el territorio italiano y dado que no se ha tomado medida alguna para asegurar que, en su conjunto, las regiones competentes permanezcan por debajo de dichas cantidades máximas, no se ha asegurado la ejecución adecuada en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, esta afirmación no obsta a la facultad discrecional de la que disponen los Estados miembros por lo que respecta a su organización interna a efectos de dar ejecución a la Directiva y de exigir el cumplimiento de las correspondientes disposiciones.

46. En consecuencia, propongo que se responda a la primera cuestión que el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva implica para los Estados miembros, cuando den cumplimiento a esta disposición, la obligación de asegurar que, al aplicar la excepción contenida en la misma, no se sobrepasen los límites máximos de capturas consideradas admisibles, que subyacen en la expresión «en pequeñas cantidades». Asimismo, aunque la ejecución se encomienda a autoridades territoriales descentralizadas, los Estados miembros siguen estando obligados a asegurar el resultado de la Directiva perseguido por el artículo 9, apartado 1, letra c).

D. *Segunda cuestión*

47. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si las disposiciones nacionales que adaptan el Derecho interno a la Directiva deben referirse a un criterio determinado o determinable con el que se pueda fijar la pequeña cantidad de aves que se puedan cazar.

48. Del undécimo considerando de la Directiva se desprende que el criterio de «pequeñas cantidades» no es un criterio absoluto, sino que guarda relación con el nivel de población de la especie de que se trate, con su tasa de reproducción en el conjunto de la Comunidad y con la mortalidad total anual.

49. El artículo 2 de la Directiva dispone que los Estaos miembros deben tomar todas las medidas necesarias para mantener o adaptar

las poblaciones de todas las especies de aves en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas.

50. De esto se infiere que una normativa nacional debe garantizar que los Estados miembros, al determinar la «pequeña cantidad», tengan en cuenta el nivel de población de la especie de que se trate, su tasa de reproducción en el conjunto de la Comunidad y la mortalidad total anual, de modo que se mantenga la población de estas especies a un nivel satisfactorio.

51. Por consiguiente, se debe responder a la segunda cuestión que la Directiva exige que las disposiciones nacionales que adaptan el Derecho a la Directiva deben asegurar que, al determinar las «pequeñas cantidades», se tengan en cuenta el nivel de población de la especie de que se trate, su tasa de reproducción en el conjunto de la Comunidad y la mortalidad total anual, de modo que se puedan garantizar que la población de las especies de que se trate se mantenga a un nivel satisfactorio.

E. *Tercera cuestión*

52. Las cuestiones tercera y cuarta del órgano jurisdiccional remitente versan sobre la compatibilidad de una medida nacional con el Derecho comunitario. Bien es verdad que el Tribunal de Justicia, en el contexto del presente procedimiento, no puede pronunciarse sobre la compatibilidad de disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, pero puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional «los elementos de interpretación que le permitan resolver el problema jurídico de que conoce». [19]

53. Por tanto, hay que suponer que en realidad lo que el órgano jurisdiccional nacional desea saber con su pregunta es si el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que de dicha disposición emana una obligación de prever un procedimiento de concertación entre las regiones que establezca de forma vinculante la forma en que debe repartirse la cuota.

54. El órgano jurisdiccional nacional ha señalado en su resolución de remisión que, con arreglo al artículo 19 *bis*, apartado 3, de la Ley italiana nº 157/92, las regiones están obligadas a consultar al INFS o a otro instituto científico reconocido antes de poner en vigor sus normativas en materia de caza basadas en el artículo 9 de la Directiva.

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia Parfümerie-Fabrik 4711, citada en la nota 5, apartado 12.

55. Sin embargo, esta obligación no garantiza el cumplimiento de las exigencias impuestas por la Directiva, dado que el dictamen del instituto no es vinculante.

56. En el punto 46 he señalado que el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva implica para los Estados miembros cuando den cumplimiento a esta disposición, la obligación de asegurar que, al aplicar la excepción contenida en la misma, no se sobrepasen los límites máximos de capturas consideradas admisibles, que subyacen en la expresión «en pequeñas cantidades». Asimismo, aunque la ejecución se encomienda a autoridades territoriales descentralizadas, los Estados miembros siguen estando obligados a asegurar el resultado de la Directiva perseguido por el artículo 9, apartado 1, letra c).

57. La posibilidad de que el legislador, para asegurar el resultado perseguido, opte por un procedimiento de concertación o por un mecanismo de reparto o por otro procedimiento, es del ámbito de la facultad discrecional de la que disponen los Estados miembros por lo que respecta a su organización interna a efectos de ejecución de la Directiva. Sea cual fuere la solución que escoja el legislador, éste debe asegurar que el conjunto de las regiones competentes se mantenga por debajo del total admisible de capturas de las especies de que se trate y que en todo el territorio nacional la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves se mantenga en pequeñas cantidades.

58. Procede responder a la tercera cuestión que el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva implica para los Estados miembros, cuando den cumplimiento a esta disposición, la obligación de asegurar que el conjunto de las regiones competentes se mantenga por debajo del total admisible de capturas de las especies de que se trate.

F. *Cuarta cuestión*

59. Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional desea saber sustancialmente si el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva se opone a un procedimiento cautelar nacional, como el contenido en el artículo 19 *bis* de la Ley italiana nº 157/92, el cual va precedido por una fase de requerimiento sujeta a plazos técnicos durante los cuales ya transcurre el breve período en el que están autorizadas las capturas.

60. El artículo 19 *bis*, apartado 4, de la Ley italiana nº 157/92 dispone que el Presidente del Consejo de Ministros previa intimación a la región de que se trate, a propuesta del Ministro de Asuntos Regionales de común acuerdo con el Ministro de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio y previa consulta al Consejo de Ministros, podrá anular las disposiciones regionales que sean contrarias a la Ley nº 157/92 o a la Directiva.

61. De los autos resulta que se adujeron dos objeciones contra esta forma de control:

a) El control no tiene en cuenta la posibilidad de que los acuerdos de una o varias regiones, aunque por separado sí puedan ser conformes con la Directiva, sin embargo en combinación con los acuerdos de otras regiones pueden transgredir ampliamente la norma contenida en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva;

b) El procedimiento elaborado en el artículo 19 *bis*, apartado 4, de la Ley italiana nº 157/92 es insuficiente de cara a un control concluyente de la observancia de la Directiva, porque los plazos que implica hacen que no se puedan anular a tiempo los acuerdos regionales que sean contrarios a la Directiva ni la legislación nacional que dé ejecución a ésta.

62. Sin entrar a examinar expresamente estas objeciones, del objeto y del alcance del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva se puede deducir qué requisitos debe cumplir una normativa nacional por la que se dé cumplimiento a esta disposición. Ya he señalado en el punto 46 anterior que la Directiva implica que la legislación nacional debe asegurar la observancia del límite máximo de capturas que resulta del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva. Lógicamente, en el ámbito de este aseguramiento está comprendida asimismo la facultad de intervenir a tiempo y de forma decisiva cuando los acuerdos de las autoridades regionales competentes conduzcan o amenacen conducir a un resultado contrario a la Directiva.

63. En consecuencia, la respuesta a la cuestión puede ser como sigue: De la obligación de que los Estados miembros, también en caso de ejecución descentralizada de la Directiva, aseguren la observancia de los límites máximos de capturas, vigentes a efectos de la aplicación del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva, se desprende que la legislación nacional debe asegurar un control a tiempo y decisivo de los acuerdos de las autoridades regionales competentes.

VI. Conclusión

64. Visto cuanto precede, estimo que procede responder de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Tribunale administrativo regionale per la Lombardia:

«1) El artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, implica para los Estados miembros, cuando den cumplimiento a esta disposición, la obligación de asegurar que, al aplicar la excepción contenida en la misma, no se sobrepasen los límites máximos de capturas consideradas admisibles, que subyacen en la expresión "en pequeñas cantidades". Asimismo, aunque la ejecución se encomienda a autoridades territoriales descentralizadas, los Estados miembros siguen estando obligados a asegurar el resultado de la Directiva perseguido por el artículo 9, apartado 1, letra c).

2) La Directiva 79/409 exige que las disposiciones nacionales que adaptan el Derecho a la Directiva deben asegurar que, al determinar las "pequeñas cantidades", se tengan en cuenta el nivel de población de la especie de que se trate, su tasa de reproducción en el conjunto de la Comunidad y la mortalidad total anual, de modo que se puedan garantizar que la población de las especies de que se trate se mantenga a un nivel satisfactorio.

3) El artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 79/409 implica para los Estados miembros, cuando den cumplimiento a esta disposición, la obligación de asegurar que el conjunto de las regiones competentes se mantenga por debajo del total admisible de capturas de las especies de que se trate.

4) De la obligación de que los Estados miembros, también en caso de ejecución descentralizada de la Directiva 79/409, aseguren la observancia de los límites máximos de capturas, vigentes a efectos de la aplicación del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva, se desprende que la legislación nacional debe asegurar un control a tiempo y decisivo de los acuerdos de las autoridades regionales competentes.»