SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
15 de marzo de 1990 *

En el asunto C-339/87,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Thomas van Rijn, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. G. M. Borchardt y M. A. Fierstra, Consejeros Jurídicos adjuntos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede la embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al no adoptar dentro de los plazos señalados las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para atenerse a las disposiciones de 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), el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. C. N. Kakouris, Presidente de Sala en funciones de Presidente; T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. W. Van Gerven
Secretario: Sr. J. A. Pompe, secretario adjunto

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 14 de noviembre de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de octubre de 1987, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al no adoptar dentro de los plazos señalados todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

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

3 Al comprobar que las disposiciones legales y reglamentarias neerlandesas en materia de caza no se adecuaban completamente a la citada Directiva 79/409, la Comisión inició el procedimiento del artículo 169 del Tratado. Después de haber requerido al Reino de los Países Bajos que presentara sus observaciones, el 11 de febrero de 1987 la Comisión emitió un dictamen motivado que no tuvo respuesta. La Comisión interpuso entonces el presente recurso que contiene seis motivos contra el régimen jurídico neerlandés sobre caza de aves.

4 Para una más amplia exposición de los antecedentes del litigio, de las disposiciones nacionales de que se trata, del desarrollo del procedimiento así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

5 Antes de examinar los diferentes motivos del recurso de la Comisión relativos a la no adaptación de las disposiciones neerlandesas a la Directiva de que se trata, es preciso responder a la alegación de la Comisión según la cual el ordenamiento jurídico interno no se adaptó debidamente a la Directiva, por cuanto las disposiciones de los artículos 2 a 20 de la Ley de caza autorizan al Ministro competente a adoptar iniciativas que exceden de los límites fijados por la Directiva. Ahora bien, la Directiva establece un régimen general de protección que sólo admite excepciones en determinados casos particulares y en determinadas situaciones específicas.

6 A este respecto, procede recordar los términos del párrafo 3 del artículo 189 del Tratado, según los cuales la Directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para hacerlo. En la sentencia de 23 de mayo de 1985 (Comisión contra Alemania, 29/84, Rec. 1985, p. 1661), el Tribunal de Justicia destacó que se deduce de esta disposición que el cumplimiento de una Directiva no necesariamente exige una acción legislativa en cada Estado miembro. Al tratar la Directiva 79/409, la jurisprudencia de este Tribunal ha confirmado, mediante la sentencia de 27 de abril de 1988 (Comsión contra Francia, 252/85, Rec. 1988, p. 2243), que la adaptación del Derecho interno a las normas comunitarias no exige una transcripción formal y textual de sus preceptos en una disposición legal expresa y específica y que es suficiente la existencia de un contexto jurídico general, si éste asegura efectivamente la plena aplicación de la Directiva de modo suficientemente claro y preciso.

7 De los autos se deduce que una parte de las normas relativas a la caza de aves en los Países Bajos está contenida en dos disposiciones ministeriales de fechas 8 de agosto de 1977 y 24 de febrero de 1987. Según las explicaciones proporcionadas por las partes durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, las disposiciones ministeriales de que aquí se trata fueron adoptadas con arreglo a la Ley de Caza, fueron publicadas en el Diario Oficial neerlandés, tienen alcance general y pueden crear derechos y obligaciones para los particulares.

8 Dadas las características de estas dos disposiciones ministeriales, la circunstancia de que el Derecho neerlandés se haya adaptado a la Directiva 79/409/CEE mediante instrumentos jurídicos de naturaleza diferente, la Ley de Caza y las dos disposiciones de que se trata, no es en sí misma contraria a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 189 del Tratado. Sin embargo, debe precisarse que la autoridad nacional facultada por la Ley de Caza para adoptar medidas con miras a su aplicación está obligada, al igual que la propia Ley, a cumplir las disposiciones de la Directiva, especialmente las que se refieren a la posibilidad de cazar las diferentes especies y a los requisitos exigidos para el ejercicio de su caza, y no pueden ignorarlas sin que el Derecho nacional se oponga al Derecho comunitario.

Primer motivo de recurso: las especies de aves que pueden ser cazadas

9 La Comisión expone que un determinado número de especies, que pueden ser cazadas en virtud de los artículos 2 y 20 de la Ley de Caza, están protegidas por el artículo 7 de la Directiva puesto que estas especies no figuran en el anexo II de la Directiva. Según la Comisión, se trata del gallo lira, varias especies de ánsares y ánades, la agachadiza real, la corneja negra, la corneja cenicienta, la graja, la grajilla, el arrendajo y la urraca.

10 El Gobierno neerlandés estima que las disposiciones de la Ley de Caza y de sus textos de aplicación adaptan debidamente el Derecho neerlandés a la Directiva. Subraya que las aves cuya caza puede autorizar el Ministerio competente pertenecen a especies que ocasionan o puedan ocasionar perjuicios importantes para la agricultura durante todo el año en todo el territorio de los Países Bajos. Por consiguiente, estima que la única posibilidad de evitar estos perjuicios consiste en mantener abierta la caza de todas estas especies.

11 Respecto a la caza de especies que, en virtud del artículo 7 en relación con el anexo II de la Directiva, no pueden ser objeto de caza, procede examinar el motivio de recurso de la Comisión distinguiendo como sigue:

— *Gallo lira, agachadiza real y corneja cenicienta*

12 Estas tres clases de aves están comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 20 de la Ley de Caza, según el cual se prohíbe la caza de dichas especies, salvo que decida otra cosa el Ministro competente. Sin embargo, según consta, no se ha adoptado medida alguna al respecto. En tales circunstancias, es decir, en el estado actual de la normativa nacional aplicable, las aves de que se trata se hallan protegidas de conformidad con los términos de la Directiva. Por ello, debe desestimarse este elemento del primer motivo de recurso.

— *Ánsares y ánades*

13 Estas aves también están comprendidas en el ámbito de aplicación del antedicho apartado 2 del artículo 20 de la Ley de Caza. Según la Orden ministerial de 8 de agosto de 1977, el ánsar común, el ánsar careto grande y el ánsar campestre así como el ánade real, el pato cuchara, el ánade silbón, el ánade rabudo y el ánade friso pueden ser cazados durante un determinado período del año. Dicha Orden es conforme con el anexo II de la Directiva que permite la caza de estas aves en todos los Estados miembros y, en particular, en los Países Bajos. Por ello, este elemento del primer motivo de recurso también debe desestimarse.

— *Corneja negra, grajilla, urraca, arrendajo*

14 La caza de las tres primeras especies está abierta durante todo el año, de conformidad con el apartado 1 del artículo 8 y del apartado 1 del artículo 20 de la Ley. En cuanto al arrendajo, la Orden ministerial de 8 de agosto de 1977 sólo prevé una veda parcial desde el 1 de mayo hasta el 14 de julio. Por el contrario, el artículo 7 de la Directiva establece que ninguna de estas especies puede ser objeto de caza.

15 En cuanto a la alegación del Gobierno neerlandés, según la cual la caza de dichas especies está justificada para limitar perjuicios importantes, ha lugar a recordar que, como declaró este Tribunal en la sentencia de 17 de septiembre de 1987 (Comisión contra Alemania, 412/85, Rec. 1987, p. 3503), tal excepción debe basarse al menos en uno de los motivos enumerados con carácter taxativo por el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva y debe responder a los criterios recogidos en el apartado 2 de dicho artículo, que tienen como objeto limitar las excepciones al mínimo estrictamente necesario y permitir su vigilancia por la Comisión. Ahora bien, las disposiciones nacionales de que se trata no reúnen tales requisitos. Por consiguiente debe considerarse fundado este elemento del primer motivo del recurso.

— *Graja*

16 La caza de esta ave, sometida al mismo régimen que el gallo lira, la agachadiza real y la corneja cenicienta, fue autorizada por el Reglamento de 24 de febrero de 1987 adoptado por el Ministro competente, en virtud de la habilitación prevista por el apartado 2 del artículo 20 de la Ley de Caza. Sin embargo, hay que hacer constar que las disposiciones de este Reglamento cumplen los diferentes requisitos de las excepciones autorizadas por el artículo 9 de la Directiva para prevenir perjuicios importantes. En consecuencia, debe desestimarse el motivo de recurso a este respecto.

17 Del conjunto de las consideraciones precedentes resulta que el primer motivo de recurso sólo está fundado en lo que respecta a la caza de la corneja negra, la grajilla, el arrendajo y la urraca.

Segundo motivo de recurso: las excepciones relativas a determinadas especies de aves

18 La Comisión alega que el apartado 1 del artículo 8 de la Ley de Caza otorga al titular del aprovechamiento de un coto el derecho a cazar determinadas aves protegidas, sin límite de tiempo y mediante todos los medios apropiados para ojear y abatir la caza así como mediante lazos, redes y trampas. También estima que, si bien la caza de determinadas especies —en este caso de la paloma torcaz, la corneja negra, la grajilla, el arrendajo y la urraca— puede autorizarse al amparo del artículo 9 de la Directiva para evitar perjuicios importantes, la legislación neerlandesa no es conforme con los requisitos exigidos por esta disposición.

19 El Gobierno neerlandés observa que la Administración tiene la posibilidad de establecer la veda de estas especies durante un período determinado o en algunas partes del territorio y que ha hecho uso de esta facultad respecto al arrendajo durante un período determinado, de conformidad con el apartado 1 del artículo 20 de la Ley. Añade que no se ha prohibido la caza de otras especies contempladas por la Ley debido a los perjuicios ocasionados por éstas y que es extremadamente pequeño el riesgo de que algunas de ellas sean cazadas cuando no existan perjuicios importantes. Finalmente, alega que los medios de caza prohibidos por el anexo IV de la Directiva, tales como las trampas-cepo, no se utilizan en los Países Bajos.

20 En cuanto a la alegación del Gobierno neerlandés, que pretende justificar estas posibilidades de caza debido a los perjuicios ocasionados por las aves de que se trata, es preciso recordar que, según la citada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, las posibles excepciones a las prohibiciones establecidas por la Directiva deben satisfacer las exigencias del artículo 9 de la Directiva. Ahora bien, las legislación neerlandesa no contiene precisiones en este sentido.

21 En lo que se refiere a la parte del motivo de recursos referida a los medios de caza de las mencionadas especies, permitida al amparo del apartado 2 del artículo 22 de la Ley, la alegación del Gobierno neerlandés según la cual los medios de caza prohibidos por el anexo IV de la Directiva, como las trampas-cepo, no se utilizan en los Países Bajos también debe desestimarse.

22 A este respecto, procede destacar que las prohibiciones relativas a los medios de captura establecidas por la Directiva deben figurar en disposiciones normativas. La inexistencia de una práctica incompatible con la Directiva no puede dispensar al respectivo Estado miembro de su obligación de adoptar las medidas legales o reglamentarias que garanticen una adecuada adaptación del Derecho interno a las disposiciones de la misma. En efecto, el principio de la seguridad jurídica exige que las prohibiciones de que se trata se recojan en disposiciones legales obligatorias. Por lo tanto, debe acogerse el segundo motivo de recurso.

Tercer motivo de recurso: búsqueda, recogida y tenencia de huevos de determinadas especies de aves

23 La Comisión también alega que la Ley de Caza autoriza la búsqueda, recogida y tenencia de huevos de especies de aves enumeradas en el apartado 1 del artículo 8 de dicha Ley cuando, en virtud del apartado 2 del artículo 6 y de la parte 1 del anexo III de la Directiva, no puede otorgarse dicha autorización en lo que respecta a la paloma torcaz.

24 El Gobierno neerlandés sostiene que, en realidad, no tiene lugar la búsqueda y recogida de huevos de especies de aves contempladas en el apartado 1 del artículo 8 de la Ley.

25 No puede aceptarse esta alegación del Gobierno neerlandés. En efecto, consta que la búsqueda, recogida y tenencia de huevos de paloma torcaz, corneja negra, grajilla, arrendajo y urraca, autorizadas por la normativa nacional, son contrarias a la letra c) del artículo 5 de la Directiva. Como ya se ha subrayado, el hecho de que, en un Estado miembro determinado, no tengan lugar algunas de las actividades incompatibles con las prohibiciones de la Directiva, no puede justificar la inexistencia de disposiciones legales en este sentido. En efecto, para garantizar jurídicamente y no sólo de hecho la aplicación completa de las Directivas los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trate. Por lo tanto, el tercer motivo de recurso debe considerarse fundado.

Cuarto motivo de recurso: las excepciones relativas a la prevención de perjuicios

26 La Comisión alega que las disposiciones de la Ley de Caza que se refieren a la prevención de perjuicios no responden a los términos del artículo 9 de la Directiva. Estima que es muy importante que los requisitos que exige dicho artículo para que puedan establecerse excepciones sean transcritos exactamente en la normativa nacional y que sean objeto de una valoración particular que distinga, especialmente, entre la necesidad de la caza como tal, por una parte, y la necesidad de la utilización de un medio determinado, por la otra.

27 El Gobierno neerlandés sostiene que las autorizaciones de caza, otorgadas con arreglo a los artículos 53 y 54 de la Ley, sólo se conceden para prevenir y combatir perjuicios importantes ocasionados por determinadas especies que, de conformidad con el anexo II de la Directiva, pueden ser cazadas en los Países Bajos y cuya caza está abierta durante todo el año o una parte de éste. Añade que dichas autorizaciones, supeditadas a varios requisitos, sólo se conceden si no existe otra solución satisfactoria.

28 Esta alegación del Gobierno neerlandés debe ser desestimada. En efecto, es preciso observar que ni la existencia de perjuicios importantes ni los demás requisitos de excepción que establece el artículo 9 de la Directiva figuran en el texto de los artículos 53 y 54 de la Ley de Caza. Como ya se ha destacado, según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia en el ámbito de la conservación de las aves silvestres (véase la citada sentencia de 17 de septiembre de 1987), 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 que se confía la administración del patrimonio común a los respectivos Estados miembros en sus propios territorios.

29 La explicación según la cual los imperativos de protección enunciados por el artículo 9 de la Directiva se respetan de hecho debido a la práctica ministerial en materia de autorizaciones de caza no puede ser acogida ya que, como señaló este Tribunal de Justicia en la sentencia de 23 de febrero de 1988 (Comisión contra Italia, 429/85, Rec. 1988, p. 843), meras prácticas administrativas que, por su naturaleza, pueden ser modificadas discrecionalmente por la Administración no pueden ser consideradas como constitutivas de una válida ejecución de la obligación que incumbe a los Estados miembros destinatarios de una Directiva en virtud del artículo 189 del Tratado. Por ello, el cuarto motivo de recurso está fundado.

Quinta motivo de recurso: la caza desde aviones

30 La Comisión alega que el artículo 22 de la Ley de Caza no prohíbe la persecución de aves desde aviones, si bien las disposiciones del apartado 2 del artículo 8 en relación con las de la letra b) del anexo IV de la Directiva exigen que los Estados miembros prohíban este tipo de caza.

31 El Gobierno neerlandés contesta que, en los Países Bajos, no se utilizan aviones para la persecución de la caza. Por lo tanto, considera innecesario incluir dicha prohibición en la legislación nacional.

32 A este respecto, procede observar que, como antes se ha establecido, el hecho de que en un Estado miembro no se recurra a un método de caza determinado no puede constituir una razón para no incorporar tal prohibición en el ordenamiento jurídico nacional. En consecuencia, debe acogerse el quinto motivo de recurso.

Sexto motivo de recurso: las excepciones para los concursos de perros de caza

33 La Comisión expone que la Administración, debido a la habilitación que le otorga la Ley de Caza, puede establecer excepciones a la misma para autorizar la organización de concursos o de adiestramiento de perros de caza si bien la Directiva no prevé ninguna excepción de este orden. Estima que las disposiciones nacionales de

que se trata están redactadas en términos tan generales que de ellas no se deduce si se cumplen los requisitos exigidos por la Directiva a este respecto.

34 El Gobierno neerlandés observa que, cuando se concede una autorización ministerial para amaestrar perros de caza, únicamente comprende el adiestramiento de dichos perros y la localización de las piezas de caza. Dichas autorizaciones se conceden con la finalidad de que el titular de la misma tenga oportunidad de hacer adquirir a su perro la experiencia en la persecución de la caza, sin que por ello se permita capturar o matar animales cuya caza no esté abierta.

35 No puede aceptarse esta alegación del Gobierno neerlandés puesto que ello equivale a sostener que la organización de concursos de perros de caza o su adiestramiento no da lugar a infracciones de las disposiciones de la Directiva. En efecto, el artículo 5 de la Directiva obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para establecer un régimen general de protección de las aves que incluye la prohibición de matarlas, capturarlas o perturbarlas.

36 Como ya declaró este Tribunal de Justicia en la sentencia de 13 de octubre de 1987 (Comisión contra Países Bajos, 236/85, Rec. 1987, p. 3989), con independencia de que una práctica administrativa pueda ser conforme con los imperativos de protección establecidos por la Directiva, las condiciones en las cuales pueden concederse las autorizaciones relativas a los concursos de perros de caza o a su adiestramiento deben fijarse mediante disposiciones normativas. Ante la inexistencia de un marco jurídico legal o reglamentario preciso que regule las mencionadas actividades debe considerarse fundado el sexto motivo de recurso.

37 Por consiguiente, procede declarar que, al no adoptar dentro de las plazos señalados todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409 del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

Costas

38 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por la demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que, al no haber adoptado dentro del plazo señalado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.**

2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

Kakouris Koopmans Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de marzo de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente en funciones

C. N. Kakouris

Presidente de Sala