

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 19 de enero de 1994 *

En el asunto C-435/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el tribunal administratif de Nantes, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Association pour la protection des animaux sauvages y otros

y

Préfet de Maine-et-Loire,

Préfet de la Loire-Atlantique,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco (Ponente), Presidentes de Sala; F.A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven;
Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Rassemblement des opposants à la chasse, por Me F. Herbert, Abogado de Bruselas;
- en nombre de la Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, por Me Charles Lagier, Abogado de Lyon;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. V. Di Bucci, miembro de su Servicio Jurídico, y B. Leplat, funcionario nacional adscrito al Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. P. Pouzoulet, sous-directeur à la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y J.-L. Falconi, secrétaire des affaires étrangères en el mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las alegaciones del Rassemblement des opposants à la chasse; de la Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique; del Gobierno francés, representado por los Sres. J.-L. Falconi y J.-J. Lafitte, representante del ministère de l'Environnement, y de la Comisión de las Comunidades Europeas, expuestas en la vista de 7 de julio de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 21 de septiembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resoluciones de 17 de diciembre de 1992, recibidas en el Tribunal de Justicia el 24 de diciembre siguiente, el tribunal administratif de Nantes planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva»).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de seis recursos de anulación interpuestos ante el tribunal administratif de Nantes por diferentes asociaciones de protección del medio ambiente y por una asociación de cazadores contra los arrêtés (decretos; en lo sucesivo, «arrêtés») por los que los préfets (gobernadores; en lo sucesivo, «préfets») de Maine-et-Loire y de Loire-Atlantique, cada uno para su departamento, fijaron las fechas de veda para la temporada de caza 1992/1993.
- 3 Los litigios versan sustancialmente sobre la conformidad de estas fechas con las disposiciones de la Directiva relativa a la protección de las aves migratorias durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación.
- 4 Por estimar que la solución de dichos litigios dependía especialmente de la interpretación del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, el tribunal administratif de Nantes solicitó:

- 1) Si la fecha de veda de la caza de aves migratorias y de aves acuáticas que son objeto de caza debe fijarse en la fecha del principio de la migración en época de celo o en función de la variabilidad del principio de la migración.
- 2) Si el principio del escalonamiento de las fechas de veda de la caza en función de las especies es compatible con el régimen de protección establecido por la Directiva y, en su caso, dentro de qué límites.
- 3) Si la facultad concedida a los préfets para fijar la fecha de veda de la caza en sus departamentos es compatible con el régimen de protección establecido por la Directiva.

Sobre la primera cuestión

- 5 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende obtener indicaciones sobre los criterios que debe seguir para fijar la fecha de veda de la caza de aves migratorias y de aves acuáticas que son objeto de caza, en relación con el hecho de que el principio de la migración en período de celo puede variar cada año en función de determinadas circunstancias.
- 6 Procede recordar, en primer lugar, que, con arreglo al apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros velarán, en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante la época de anidar ni durante los distintos estados de reproducción y de crianza (segunda frase) y, cuando se trate de especies migratorias, velarán en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante su período de reproducción ni durante su trayecto hacia su lugar de nidificación (tercera frase).
- 7 En segundo lugar, es conveniente referirse a la sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia (C-157/89, Rec. p. I-57).

- 8 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia ante todo declaró que los movimientos migratorios de las aves se caracterizan por una cierta variabilidad que, en razón de las circunstancias meteorológicas, afecta especialmente a los períodos en los que se producen estos fenómenos. De esta manera, determinadas aves de una especie migratoria dada pueden iniciar el trayecto de regreso hacia el lugar donde anidan en una fecha relativamente anticipada en relación con los flujos migratorios medios. Más aún, cuando las especies afectadas se desplazan periódicamente entre zonas de nidificación y de migración que, algunas veces, están muy alejadas unas de otras, atraviesan múltiples fronteras sobre diferentes países y, en una misma especie, pueden encontrarse poblaciones diferentes que siguen ocasionalmente rutas divergentes en zonas distintas.
- 9 En la misma sentencia, el Tribunal de Justicia afirmó seguidamente que el apartado 4 del artículo 7 de la Directiva está destinado a asegurar un régimen completo de protección durante los períodos en los que la supervivencia de las aves silvestres está particularmente amenazada.
- 10 En consecuencia, declaró que la protección contra las actividades cinegéticas no puede limitarse a la mayor parte de las aves de una especie dada, definida según la media de los movimientos migratorios.
- 11 En el presente asunto, procede destacar que las comprobaciones que figuran en la citada sentencia sobre la variabilidad de los movimientos migratorios fueron confirmadas por los estudios adjuntos a los autos del Tribunal de Justicia, informes según los cuales la fecha del principio de la migración en período de celo varía en función de muchos factores, a saber, según las especies de aves afectadas, las divergencias interanuales, las diferencias geográficas y la disponibilidad de recursos alimentarios.
- 12 Teniendo en cuenta los principios de interpretación enunciados en la citada sentencia, hay que observar que, como acertadamente subrayó el Abogado General, el método que consiste en fijar la fecha de veda de la caza en función del período durante el cual la actividad migratoria alcance su nivel máximo no puede ser considerado compatible con el apartado 4 del artículo 7 de la Directiva. Asimismo sucede para los métodos que tomen en cuenta el momento en que un determinado

porcentaje de aves haya comenzado su migración o para los que consistan en determinar la fecha media del principio de la migración en período de celo.

- 13 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión planteada que, con arreglo al apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, la fecha de veda de la caza de las aves migratorias y de las acuáticas que son objeto de caza debe fijarse según un método que garantice una protección completa de estas especies durante la migración en período de celo y que, por consiguiente, no se adecuan a dicha disposición los métodos que consisten o que conducen a excluir de esta protección a un determinado porcentaje de aves de una especie.

Sobre la segunda cuestión

- 14 Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber si las autoridades nacionales están facultadas por la Directiva para fijar fechas escalonadas de veda en función de las respectivas especies afectadas.
- 15 Según la resolución de remisión y de los debates que tuvieron lugar ante el Tribunal de Justicia, dicho método implica dos inconvenientes: por una parte, las perturbaciones provocadas por las actividades cinegéticas a otras especies de aves para las cuales la caza ya está vedada y, por otra, los riesgos de confusión entre las diferentes especies.
- 16 Respecto al primer inconveniente, es oportuno observar que cualquier actividad cinegética puede perturbar la fauna silvestre y que, en muchos casos, puede condicionar el estado de conservación de las especies afectadas, independientemente de la extensión de la merma a que da lugar. En efecto, la eliminación periódica de ejemplares mantiene a las poblaciones cazadas en estado de alerta permanente que tiene consecuencias nefastas en múltiples aspectos de sus condiciones de vida.

- 17 Procede añadir que estas consecuencias son particularmente graves para los grupos de aves que, durante el período de migración y de hibernación, tienden a reagruparse en bandadas y a descansar en áreas que muchas veces están muy limitadas o, incluso, rodeadas. Efectivamente, las perturbaciones debidas a las actividades cinegéticas impulsan a estos animales a dedicar la mayor parte de su energía al movimiento y a la huída, en detrimento del tiempo dedicado a su alimentación y a su descanso con vistas a la migración. Estas perturbaciones repercuten negativamente en el balance energético de cada ejemplar y en la tasa de mortalidad de todas las poblaciones afectadas. El efecto de molestia provocado por la caza de aves de otras especies es particularmente importante para aquéllas cuya migración de regreso sea más anticipada.
- 18 En lo que se refiere al segundo inconveniente, es decir, al riesgo de que determinadas especies, cuya caza ya está vedada, sean objeto de caza indirectamente, como consecuencia de confusiones con especies para las que la caza todavía está abierta, es importante subrayar que la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva está destinada precisamente a evitar que dichas especies queden expuestas a los riesgos de ser piezas de caza durante la migración en período de celo, y obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para impedir cualquier actividad cinegética durante dicho período.
- 19 Por lo que antecede, no puede alegarse que la caza constituya una actividad recreativa que justifique una excepción al apartado 4 del artículo 7.
- 20 A este respecto, procede recordar que, como declaró el Tribunal de Justicia en las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029), apartado 8, y Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartado 8, del artículo 2 de la Directiva, que obliga a los Estados miembros a 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, resulta que la protección de las aves debe ponerse en relación con otras exigencias como las de orden económico. Por lo tanto, aunque el artículo 2 no constituya una excepción autónoma al régimen general de protección, este artículo demuestra que la propia Directiva tiene en consideración, por un lado, la necesidad de una protección eficaz de las aves y, por otro, las exigencias de la salud y la seguridad públicas, así como las

económicas, ecológicas, científicas, culturales y recreativas. En el presente asunto, éste es el caso de la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, que contiene una obligación concreta y específica, aparte de la obligación general enunciada en el artículo 2.

- 21 La fijación, para todas las especies afectadas, de una fecha única de veda de la caza, que corresponda a la fijada para la especie que emigre anticipadamente, garantiza en principio la consecución del objetivo fijado por la tercera frase del apartado 4 del artículo 7. Sin embargo, no puede excluirse que el Estado miembro interesado pueda aportar la prueba, fundada en datos científicos y técnicos apropiados para cada caso particular, de que un escalonamiento de las fechas de veda de la caza no impide la protección completa de las especies de aves que pueden estar afectadas por dicho escalonamiento.
- 22 Por ello, procede responder a la segunda cuestión que las autoridades nacionales no están facultadas por la Directiva para fijar fechas escalonadas de veda de la caza en función de las especies de aves, salvo si el Estado miembro interesado puede aportar la prueba, fundada en datos científicos y técnicos apropiados para cada caso particular, de que un escalonamiento de las fechas de veda de la caza no impide la protección completa de las especies de aves que pueden estar afectadas por dicho escalonamiento.

Sobre la tercera cuestión

- 23 Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende sustancialmente saber, por una parte, si la Directiva permite que la veda de la caza se fije en fechas diferentes en las diferentes partes del territorio de un Estado miembro, y, por otra, si un Estado miembro puede delegar la aplicación de la Directiva en órganos subordinados.
- 24 A este respecto, procede comprobar que el hecho de que las fechas de veda de la caza sean diferentes de una región a otra es en sí mismo compatible con la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la Directiva.

- 25 En efecto, esta disposición solamente exige que la fecha de veda de la caza se fije de modo que se haga posible una protección completa de las aves de paso durante su migración en período de celo. Si esta migración comienza en momentos diferentes en las distintas partes del territorio de un Estado miembro, este último está autorizado para fijar diferentes fechas de veda de la caza.
- 26 Asimismo, nada impide que un Estado miembro confíe a órganos subordinados la facultad de fijar la fecha de veda de la caza de las aves de paso, siempre que asegure, mediante una normativa general y permanente, que dicha fecha será fijada de manera que se garantice una protección completa de las aves contempladas por la Directiva durante la migración en período de celo.
- 27 En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión planteada que, siempre que se garantice una protección completa de las especies, es compatible con la Directiva la fijación de fechas de veda que varíen según las diferentes partes del territorio de un Estado miembro. Si la facultad de fijar la fecha de veda de la caza de las aves de paso se delega en órganos subordinados, las disposiciones que otorguen dicha facultad deben garantizar que la fecha de veda no pueda fijarse de un modo que haga imposible una protección de las aves durante la migración en período de celo.

Costas

- 28 Los gastos efectuados por el Gobierno francés y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal administratif de Nantes mediante resoluciones de 17 de diciembre de 1992 declara:

- 1) Con arreglo al apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, la fecha de veda de la caza de las aves migratorias y de las acuáticas que son objeto de caza debe fijarse según un método que garantice una protección completa de estas especies durante la migración en período de celo. No se adecuan a esta disposición los métodos que consisten o que conducen a excluir de esta protección a un determinado porcentaje de aves de una especie.
- 2) La fijación, por parte de un Estado miembro, de fechas de veda escalonadas en función de las especies de aves, es incompatible con la tercera frase del apartado 4 del artículo 7 de la citada Directiva, salvo si este Estado miembro puede aportar la prueba, fundada en datos científicos y técnicos apropiados para cada caso particular, de que un escalonamiento de las fechas de veda de caza no impide la protección completa de las especies de aves que pueden estar afectadas por dicho escalonamiento.
- 3) Siempre que se garantice una protección completa de las especies, es compatible con la citada Directiva la fijación de fechas de veda que varíen según las diferentes partes del territorio de un Estado miembro. Si la facultad de fijar la fecha de veda de la caza de las aves de paso se delega en órganos subordinados, las disposiciones que otorguen dicha facultad deben garantizar que la fecha de veda no pueda fijarse de un modo que haga imposible una protección completa de las especies durante la migración en período de celo.

| | | |
|-----------------|--------------|---------------------|
| Due | Mancini | Moitinho de Almeida |
| Díez de Velasco | Schockweiler | Grévisse |
| Zuleeg | Kapteyn | Murray |

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de enero de 1994.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due