SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 7 de marzo de 1996 *

En el asunto C-118/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Associazione Italiana per il World Wildlife Fund,

Ente Nazionale per la Protezione Animali,

Lega per l'Ambiente — Comitato Regionale,

Lega Anti Vivisezione — Delegazione Regionale,

Lega per l'Abolizione della Caccia,

Federnatura Veneto,

Italia Nostra — Sezione di Venezia,

y

Regione Veneto,

* Lengua de procedimiento: italiano.

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 9 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 TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala; J.-P. Puissochet, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (Ponente) y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de la Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, por el Sr. A. Pavanini, Abogado de Venecia;

— en nombre de la Federazione Italiana della Caccia, parte coadyuvante en el asunto principal, por el Sr. I. Gorlani, Abogado de Brescia, y M^{e} Thewes, Abogado de Luxemburgo;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. L. Gussetti y M. van der Woude, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, representada por el Sr. A. Pavanini; de la Federazione Italiana della Caccia, representada por el Sr. I. Gorlani y M^{es} M. Thewes y C. Lagier, Abogado de Lyon, y de la Comisión, representada por los Sres. L. Gussetti y M. van der Woude, expuestas en la vista de 14 de septiembre de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de octubre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 27 de mayo de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de abril de 1994, el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 9 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 Dicha cuestión se suscitó con ocasión de un recurso interpuesto por la Associazione Italiana per il World Wildlife Fund y otras asociaciones de protección de la naturaleza (en lo sucesivo, «demandantes») contra la Regione Veneto, apoyada por la Federazione Italiana della Caccia (en lo sucesivo, «Federcaccia»), con objeto de anular la disposición dictada por la Regione Veneto el 21 de julio de 1992 por la que se aprueba el calendario cinegético para la temporada de caza 1992/1993 por infracción de los principios establecidos por la Directiva.

3 La letra a) del artículo 5 de la Directiva prohíbe, en términos generales, matar o capturar todas las especies de aves que vivan normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en el que es aplicable el Tratado (en lo sucesivo, «especies protegidas»).

4 Sin embargo, dicha Directiva establece, en el apartado 1 de su artículo 7, que las especies enumeradas en el Anexo II podrán ser objeto de caza en el marco de la legislación nacional.

5 Por otra parte, los Estados miembros pueden introducir excepciones a dicho régimen restrictivo de la caza, así como a las demás limitaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 5, 6 y 8 de la Directiva, por los motivos enumerados en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 9 de ésta, a saber, en primer lugar, en aras de la salud, de la seguridad pública y de la seguridad aérea, para prevenir perjuicios importantes a la agricultura, para proteger la fauna y la flora, en segundo lugar, para fines de investigación o de enseñanza, de repoblación, de reintroducción así como para la crianza orientada a dichas acciones, en tercer lugar, 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 y, en los tres casos, si no hubiera otra solución satisfactoria.

6 El apartado 2 de este mismo artículo establece que las excepciones deberán hacer mención de las especies que serán objeto de las mismas, de los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte autorizados así como de las condiciones de peligro y las circunstancias de tiempo y de lugar en 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 y, finalmente, los controles que se ejercerán.

7 A tenor del apartado 3 del artículo 1 de la Ley italiana nº 157, de 11 de febrero de 1992, sobre la protección de la fauna salvaje homeotérmica y la práctica de la caza (GURI nº 46, de 25 de febrero de 1992, suplemento, p. 3; en lo sucesivo, «Ley nº 157»), las regiones de estatuto ordinario dictarán las normas para la gestión y la protección de todas las especies de la fauna salvaje respetando dicha Ley, los Convenios internacionales y las Directivas comunitarias. El apartado 4 del artículo 1 de la Ley nº 157 adaptó íntegramente el Derecho interno italiano a la Directiva 79/409, siendo ejecutada esta disposición según las modalidades y en los plazos fijados en dicha Ley.

8 El apartado 1 del artículo 18 de la Ley nº 157 enumera, entre las especies de animales cuya caza se halla autorizada, determinadas especies de aves que no figuran en el Anexo II de la Directiva. Con objeto de adaptar la normativa interna regula-

dora de la caza a los Derechos interno e internacional, el apartado 3 de este mismo artículo dispone que el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente y previa consulta al Instituto Nacional de la Fauna Salvaje, introducirá las modificaciones oportunas en la lista de las especies que pueden cazarse, con arreglo a las Directivas comunitarias vigentes y a los Convenios firmados, teniendo en cuenta la importancia de las distintas especies en su territorio. Finalmente, con arreglo al apartado 4 de este mismo artículo, incumbe a las regiones aprobar tanto el calendario regional como el reglamento para toda la temporada de caza, observando, entre otras disposiciones, lo establecido en los apartados 1 y 3.

9 Ante el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, los demandantes alegaron que el calendario cinegético aprobado por la Regione Veneto autorizaba la caza de determinadas especies de aves que no figuran entre las enumeradas en el Anexo II de la Directiva, sin que, a pesar de ello, fuera posible invocar, en el presente caso, la facultad conferida a los Estados miembros por el artículo 9 de dicha Directiva para introducir excepciones, dado que no concurrían los motivos especiales e imperativos que justifican dicha excepción, no habiendo sido tampoco estudiados ni puestos de manifiesto adecuadamente.

10 El órgano jurisdiccional nacional entiende que la validez del acto impugnado no puede examinarse directamente con respecto a la Directiva, al haber entrado en vigor la Ley n° 157, que desempeña una función no sólo de adaptación sino también de filtro, y que es la única disposición que fija para lo sucesivo los criterios de apreciación de la validez de los actos administrativos adoptados en ejecución de esta misma Ley. El Juez remitente considera que de ello se desprende que la conformidad a Derecho del calendario cinegético controvertido está exclusivamente en función del artículo 18 de la Ley n° 157, sin que sea posible remitirse directamente a las listas que figuran en los Anexos a los que ya se ha adaptado el ordenamiento jurídico interno.

11 Por lo demás, según el órgano jurisdiccional italiano, es manifiesto que el legislador nacional no consideró que el artículo 9 de la Directiva limitara sus atribuciones discrecionales ya que, al ejercer la facultad de establecer excepciones que le reconoce el citado artículo, sin mencionarla no obstante expresamente, incluyó en la lista que figura en el artículo 18 de la Ley n° 157 determinadas especies de aves cuya caza se halla prohibida por la Directiva.

12 Al considerar que la solución del litigio que le había sido sometido dependía de la interpretación del artículo 9 de la Directiva, el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con objeto de dilucidar «si el artículo [9] de la Directiva 79/409 obliga al Estado italiano a poner de manifiesto mediante una norma expresa o una resolución administrativa (según se lleve a cabo por vía legislativa o administrativa) cada uno de los elementos que justifiquen la excepción, en la forma en que éstos figuran en la Directiva antes citada».

Sobre la admisibilidad de la cuestión prejudicial

13 La Federcaccia alega que debe declararse la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, por cuanto la cuestión planteada por el Juez remitente versa sobre la conformidad de las disposiciones italianas de adaptación con el artículo 9 de la Directiva, y no acerca de la interpretación de dicho artículo.

14 Debe desestimarse esta excepción. Efectivamente, de los propios términos de la resolución de remisión se desprende que el Juez nacional pretende que el Tribunal de Justicia interprete el artículo 9 de la Directiva. Pues bien, dado que las cuestiones prejudiciales se refieren a la interpretación de una disposición de Derecho comunitario, este Tribunal de Justicia debe pronunciarse con carácter prejudicial, sin que, en principio, deba examinar las circunstancias en que los órganos jurisdiccionales nacionales se han visto obligados a plantearle las cuestiones y se proponen aplicar la disposición de Derecho comunitario cuya interpretación le han pedido (véase la sentencia de 18 de octubre de 1990, Dzodzi, asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763, apartados 35 y 39).

15 Unicamente sucede lo contrario en aquellos supuestos en que, o bien resulta que el procedimiento regulado en el artículo 177 del Tratado ha sido desviado de su finalidad y se utiliza, en realidad, para hacer que este Tribunal de Justicia se pronuncie, mediante un litigio artificial, o bien sea evidente que la disposición de Derecho comunitario sometida a la interpretación del Tribunal de Justicia no puede aplicarse (sentencia Dzodzi, antes citada, apartado 40). Pues bien, no es esto lo que ocurre en el presente caso.

16 Procede, pues, responder a la cuestión planteada.

Sobre la cuestión prejudicial

17 Mediante la cuestión planteada, se solicita, en sustancia, al Tribunal de Justicia que aclare en qué condiciones el artículo 9 de la Directiva faculta a los Estados miembros para introducir excepciones a la prohibición general de cazar especies protegidas, establecida en los artículos 5 y 7 de esta misma Directiva.

18 Con carácter preliminar, debe señalarse que incumbe al órgano jurisdiccional nacional que debe interpretar y aplicar el Derecho nacional y, en particular, las disposiciones de una ley nacional, promulgada especialmente para ejecutar una Directiva comunitaria, hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, con el fin de alcanzar el resultado pretendido por ésta y, de esta forma, atenerse a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado (sentencias de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann, 14/83, Rec. p. 1891, apartado 26, y de 14 de julio de 1994, Faccini Dori, C-91/92, Rec. p. I-3325, apartado 26).

19 Debe recordarse después que, cuando las autoridades comunitarias obligan a los Estados miembros a observar un comportamiento determinado, mediante una Directiva, el efecto útil de esta disposición se vería debilitado si los justiciables no pudieran alegarla ante los órganos jurisdiccionales y éstos tomarla en consideración como elemento del Derecho comunitario (sentencia de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, apartado 23). De esta forma, en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no están sujetas a condición alguna y son lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra cualquier autoridad del Estado miembro, bien cuando éste no haya adaptado su Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo señalado, bien cuando haya efectuado una adaptación incorrecta (sentencia de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, apartados 29 y 30). Por lo demás, el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho comunitario, tiene la obligación de velar por que dichas normas surtan pleno efecto, dejando de aplicar, si fuera preciso, por su propia autoridad, cualquier

disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que solicitar o que esperar la previa supresión de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional (sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629, y de 4 de junio de 1992, Debus, asuntos acumulados C-13/91 y C-113/91, Rec. p. I-3617, apartado 32).

20 Para responder a la cuestión planteada, debe observarse, en primer lugar, que, en su sentencia de 27 de abril de 1988, Comisión/Francia (252/85, Rec. p. 2243), apartado 5, el Tribunal de Justicia tuvo ya ocasión de declarar, en lo relativo a la Directiva, que si bien la adaptación al Derecho interno a las normas comunitarias no exige necesariamente una transposición formal y textual de sus preceptos en una disposición legal expresa y específica, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, si éste asegura efectivamente la plena aplicación de la Directiva de una forma suficientemente clara y precisa, sin embargo la exactitud de la adaptación reviste una importancia especial en un caso como el presente en el que la gestión del patrimonio común se confía a cada uno de los Estados miembros, dentro de sus respectivos territorios.

21 Por lo que se refiere a la facultad conferida por el artículo 9 de la Directiva de introducir excepciones al régimen restrictivo de la caza así como a las demás limitaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 5, 6 y 8 de la propia Directiva, debe recordarse también que el Tribunal de Justicia ha declarado que dicha facultad está supeditada a que concurran de tres requisitos: en primer lugar, el Estado miembro debe limitar la excepción a los casos en que no exista otra solución satisfactoria. En segundo lugar, la excepción debe basarse al menos en uno de los motivos enumerados de modo taxativo en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 9. En tercer lugar, debe responder a los criterios formales enumerados en el apartado 2 de dicho artículo, que tienen como objeto limitar las excepciones a lo estrictamente necesario y permitir la vigilancia de la Comisión. Dicho artículo, aun autorizando una amplia excepción al régimen general de protección, sólo pretende, pues, una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas (sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica, 247/85, Rec. p. 3029, apartado 7, y Comisión/Italia, 262/85, Rec. p. 3073, apartado 7).

22 Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el ámbito de la conservación de las aves silvestres, los criterios con arreglo a los cuales los Estados

miembros pueden introducir excepciones a las prohibiciones establecidas en la Directiva deben recogerse en disposiciones nacionales precisas (sentencia de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos, C-339/87, Rec. p. I-851, apartado 28).

23 Por lo demás, debe señalarse que, en la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse acerca de la interpretación del artículo 9 de la Directiva en lo relativo a una disposición nacional reguladora de la caza que establecía que las regiones podían gestionar por sí mismas o autorizar, mediante una normativa precisa, instalaciones destinadas a la captura o a la cesión para la retención, aun fuera del período de apertura de la caza, de las especies de aves migratorias que se determinaran entre aquellas que podían cazarse conforme a dicha Ley, y que se utilizaran como reclamos vivos para la caza en puestos así como con fines no profesionales en las ferias y mercados tradicionales. Pues bien, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia señaló, por una parte, que dicha disposición no hace ninguna referencia al apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, en virtud del cual sólo puede concederse una excepción a los artículos 7 y 8 de la Directiva si no existe otra solución satisfactoria, y, por otra parte, que dicha disposición no mencionó, en contra de lo exigido por el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, ni los medios, instalaciones o métodos de captura autorizados, ni las circunstancias de tiempo y de lugar en las cuales podían aplicarse dichas excepciones, ni las especies a las que éstas se aplicaban. El Tribunal de Justicia precisó que, dado que dicha disposición no establecía por sí misma los criterios y requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, ni obligaba a las regiones a tener en cuenta dichos criterios y requisitos, introducía un elemento de inseguridad jurídica en cuanto a las obligaciones que deben respetar las regiones en sus normativas. Por ello, no estaba garantizado que la captura de determinadas especies de aves se limitara al mínimo indispensable, según la exigencia establecida en la letra c) del apartado 1 del artículo 9, que el período de captura no coincidiera innecesariamente con los períodos en que la Directiva pretende establecer una protección particular y que los medios, instalaciones o métodos de captura no fueran masivos y no selectivos o capaces de provocar la desaparición local de una especie. De ello dedujo el Tribunal de Justicia que la normativa italiana no había incorporado de un modo completo, claro e inequívoco los elementos esenciales del artículo 9 de la Directiva (sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 39).

24 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que una normativa nacional que declara abierta en principio la caza de determinadas especies, sin perjuicio de las disposiciones contrarias dictadas por las autoridades regionales, no cumple con las exigencias de protección requeridas por la Directiva y resulta contraria al principio de seguridad jurídica (sentencia de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, C-157/89, Rec. p. I-57, apartados 16 y 17).

25 Por consiguiente, una normativa nacional que permite la caza de determinadas especies de aves que no se hallan comprendidas en la lista que figura en el Anexo II de la Directiva, sin observar, sin embargo los criterios de la normativa ni obligar, de forma clara y precisa, a las regiones, a tener en cuenta los criterios antes citados y a aplicarlos, no cumple con los requisitos a que están sometidas las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva.

26 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que faculta a los Estados miembros para introducir excepciones a la prohibición general de cazar determinadas especies protegidas, establecida en los artículos 5 y 7 de dicha Directiva, únicamente a través de medidas en las que se mencionen con el debido detalle los elementos que figuran en sus apartados 1 y 2.

Costas

27 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del 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 (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto mediante resolución de 27 de mayo de 1993, declara:

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, debe interpretarse en el sentido de que faculta a los Estados miembros para introducir excepciones a la prohibición general de cazar determinadas especies protegidas, establecida en los artículos 5 y 7 de dicha Directiva, únicamente a través de medidas en las que se mencionen con el debido detalle los elementos que figuran en sus apartados 1 y 2.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de marzo de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

D.A.O. Edward