

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 2 de diciembre de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

La Comisión de las Comunidades Europeas imputa al Reino de Bélgica el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes.

1. Dicha Directiva tiene por objeto (apartado 1 del artículo 1) «la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros» y se aplica a las aves, así como a sus huevos, nidos y hábitats (apartado 2 del artículo 1).

Dicha Directiva se adoptó al *comprobar* la regresión, muy rápida en algunos casos, de la población de una gran cantidad de especies de aves, y que dicha regresión constituye un grave peligro para la conservación del medio natural y del equilibrio biológico, lo que implica la necesidad de adoptar medidas de conservación aplicables a los diversos factores que puedan incidir sobre el nivel de población de las aves. Se trata, sobre todo, de prevenir las consecuencias más perniciosas de algunas actividades humanas, especialmente la destrucción y la contaminación de sus hábitats, la captura y la destrucción de las aves, así como el comercio al que dan lugar dichas prácticas.¹

Los *objetivos* generales de las acciones de conservación son la protección a largo plazo y la administración de los recursos naturales como parte integrante del patrimonio de los pueblos europeos (octavo considerando del

Preámbulo), e incluyen especialmente la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats (artículo 3), lo que implica especiales medidas de conservación para algunas especies, así como una atención particular a las especies migratorias (artículo 4).

La Directiva establece, a tal fin, una serie de *prohibiciones* que los Estados miembros deberán establecer dentro del marco de un régimen general de protección de las aves contempladas en la Directiva. Entre ellas, se destacan las prohibiciones de matar, capturar, mantener en cautividad, transportar y comercializar las aves; destruir, dañar o recoger sus huevos y sus nidos, y perturbarlas de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de cría (artículos 5 y 6).

Sin embargo, las prohibiciones no son absolutas: la Directiva se preocupa principalmente de la consecución del «equilibrio natural de las especies dentro de los límites razonablemente posibles» (octavo considerando del Preámbulo), preconizando la adaptación de la intensidad de las medidas de conservación «a la situación de las distintas especies» (séptimo considerando) y a las «condiciones específicas prevalecientes en las distintas regiones» (décimo considerando), y aceptando algunas formas de «explotación admisible» de determinadas especies, «compatibles con el mantenimiento de la población de estas especies en un nivel satisfactorio» (undécimo considerando).

Por estas razones, el artículo 2, procurando sintetizar las diversas preocupaciones, pretende que las medidas de protección que hayan de adoptar los Estados miembros se

* Traducido del portugués.

1 — Véase segundo y séptimo considerando del Preámbulo de la Directiva.

sitúen «en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

Más adelante veremos que este equilibrio no es fácil de conseguir y que el valor normativo del artículo 2 tampoco está exento de controversia.

Sea como fuere, a la luz de estas consideraciones, la Directiva permite que, debido a su nivel de población, a su distribución geográfica y a su índice de reproductividad, algunas especies puedan ser objeto de caza (artículo 7) bajo determinadas condiciones (artículo 7, apartado 4), con exclusión de algunos medios, instalaciones o métodos, y prohibiendo la persecución con determinados medios de transporte (artículo 8). Asimismo, la Directiva autoriza, como excepción a la prohibición general, la comercialización de algunas especies cuya situación biológica así lo permite (artículo 6, apartados 2, 3 y 4).

Por otra parte, considerando «la importancia que pueden presentar algunas situaciones específicas», la Directiva también prevé la posibilidad de introducir excepciones a las normas generales de los artículos 5 a 8, bajo ciertas condiciones y sometida a la vigilancia de la Comisión (artículo 9).

Como ya veremos oportunamente, uno de los principales problemas de interpretación suscitados por la aplicación de la Directiva 79/409/CEE se encuentra en la determinación del alcance de las excepciones previstas en esta disposición.

También se establecen en esta Directiva disposiciones relativas al fomento de las investigaciones de los Estados miembros (artículo 10), a la introducción de especies de aves

que no vivan normalmente en estado salvaje (artículo 11), a las medidas de aplicación, las cuales no podrán llevar a un deterioro de la situación actual (artículo 13), a la adopción de medidas de protección más estrictas por parte de los Estados miembros (artículo 14) y a la creación de un comité para la adaptación de la Directiva al progreso técnico y científico (artículos 15 a 17).

Para el control de la aplicación de las disposiciones de la Directiva, el apartado 3 del artículo 9 y el artículo 12 establecen la obligación de los Estados miembros de remitir informes a la Comisión: en el primero de ellos, un informe anual sobre la aplicación del propio artículo 9; en el segundo de los artículos citados, un informe cada tres años, sobre la aplicación de las disposiciones nacionales en virtud de la Directiva, y sobre el cual se basará la Comisión para preparar un informe de síntesis.

2. La Legislación belga sobre la materia que constituye el objeto de la Directiva está formada por un conjunto de disposiciones nacionales y regionales, de las cuales las más importantes son:

— La Ley de Caza de 28 de febrero de 1882,² que es una especie de ley marco en la cual, concretamente, se enumeran y clasifican cuatro categorías de animales que pueden ser objeto de caza; se prevé que el Ministro de Agricultura determine todos los años las fechas de levantamiento y comienzo de la veda, período fuera del cual se prohíbe cazar, con algunas excepciones en favor de los propietarios, poseedores o arrendatarios; se fijan determinadas prohibiciones generales relativas a la captura, destrucción, venta, exposición para la venta, compra o transporte de huevos o de crías de algunas aves clasificadas como animales de caza, o relativas al uso de

2 — *Moniteur belge* de 3.5.1882, Ley modificada, por última vez, mediante Ley de 30 de junio de 1967 (*Moniteur belge* de 10.8.1967).

determinados métodos de caza; se establecen disposiciones penales y también se atribuyen al Ministro de Agricultura vastos poderes para establecer excepciones.

- Los «arrêts royaux» (Reales Decretos) de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981. El primero se aplica en las regiones de Valonia y de Bruselas y el segundo en la de Flandes.

Estos dos «arrêts», aplicables a todas las especies de aves que viven en el Benelux o en el territorio europeo de los Estados miembros («arrêté» regional de 20 de noviembre de 1985) no enumeradas en el artículo 1 *bis* de la Ley de Caza, desarrollan o precisan las prohibiciones de algunas prácticas relativas a estas aves y a sus respectivos huevos, nidos, crías y plumas, y permiten, sin embargo, una serie de excepciones y de supuestos de inaplicación. También permiten que el Ministro de Agricultura autorice excepciones temporales a las disposiciones de ambas «arrêts», bajo las condiciones y con los objetivos previstos en los mismos.

3. Tal como consta en el informe para la vista, los argumentos de las partes se sitúan en dos niveles: uno de carácter general, que incluye, particularmente, la interpretación de algunos conceptos genéricos de la Directiva, y el otro, centrado en cada una de las diversas imputaciones concretas que la Comisión efectúa contra la legislación belga.

En el primero de estos dos niveles, se cuestiona, por una parte, la determinación del sentido y del alcance exacto del artículo 2 de la Directiva (y de las distintas «exigencias» en él mencionadas) y, por otra, la naturaleza y el ámbito de las excepciones contempladas en el artículo 9 de la misma Directiva y el significado de conceptos como

«pequeñas cantidades» y «perjuicios importantes».

En el fondo, lo que subyace en el debate es una diferencia de interpretación en cuanto a la manera de adaptar el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro a la Directiva, particularmente, en lo que se refiere a la necesidad o no de que la legislación interna recoja con precisión los supuestos de excepción de la Directiva para fijar límites u orientar (aun recurriendo a conceptos imprecisos) el uso del poder discrecional conferido a las autoridades administrativas.

Encontramos imbricados, de principio a fin, los problemas de la ejecución nacional de las Directivas comunitarias en los dos planos en los que esencialmente pueden encontrarse: la fase legislativa de adaptación y la fase administrativa de ejecución.

Naturalmente, la cuestión se complica en el caso de un Estado que cuenta con instituciones regionales que comparten la competencia legislativa con los poderes centrales y, en algunas materias, disponen de amplios poderes reglamentarios y de ejecución.

En el presente caso nos enfrentamos con los problemas que surgen de la aplicación de una Directiva adoptada en virtud del artículo 235 del Tratado de Roma, y cuyo objetivo es constituir un elemento esencial dentro del marco de realización de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.³

También se trata de un ámbito de intervención bastante reciente, con vistas a la realización de los objetivos de un mercado común europeo que se hallaba, en este momento, en un período particularmente activo.

3 — Véase el programa de acción adoptado por el Consejo en 1973, revisado y completado posteriormente en 1977 y en 1983 (para el período 1982-1986): DO C 112 de 20.12.1973, C 139 de 13.6.1977 y C 46 de 17.2.1983.

Sin duda alguna, estas circunstancias dejaron sus huellas en el articulado de la Directiva, en la que encontramos minuciosas disposiciones de armonización conjuntamente con expresiones de contenido vago y difíciles de precisar.

Este hecho, unido al de la naturaleza de la materia de que se trata, a las particularidades de la legislación belga e, incluso, a las dificultades para determinar algunos hechos durante la fase de instrucción del procedimiento, hace que el análisis de los problemas jurídicos planteados se convierta, a veces, en un auténtico ejercicio de adivinación.

La realización de los objetivos de una Directiva de este tipo y en una materia de estas características no puede dejar de suponer una estrecha colaboración entre la Comisión y los Estados miembros no sólo en la fase de aplicación, sino también, e incluso antes, en la fase de adaptación de la legislación.

A este respecto, procede recordar que la Comisión se quejó de no haber recibido regularmente los informes de ejecución del Gobierno belga previstos en el apartado 3 del artículo 9 y en el apartado 1 del artículo 12, hecho que, al constituir, por sí solo, un incumplimiento de la Directiva, no puede dejar de tener consecuencias negativas en relación con la comprobación del procedimiento de aplicación de la misma y la garantía de la consecución de los objetivos de la política comunitaria en esta materia.

Por el contrario, no observamos irregularidad alguna por parte de la Comisión en la fase precontenciosa del procedimiento. Al dictamen motivado de la Comisión, de 20 de febrero de 1985, le precedió un año antes (el 22 de febrero de 1984) la preceptiva notificación de incumplimiento, y la Comisión, a la vista de las observaciones presentadas por el Gobierno belga el 9 de julio de 1984,

sólo mantuvo una parte de las imputaciones hechas en este documento.

Por consiguiente, el procedimiento se inició, de forma legal, de conformidad con el artículo 169 del Tratado CEE, por lo que no es pertinente la alegación de Bélgica de que la Comisión no se dirigió a las autoridades belgas competentes antes de interponer el recurso.

Dicho esto, pasamos a analizar cada uno de los motivos formulados por la Comisión contra el Reino de Bélgica con objeto de valorar su eventual fundamento.

Al hilo de cada uno de estos motivos daremos respuesta a las cuestiones generales planteadas por las partes.

4. La Comisión considera que son ocho los puntos en los que la legislación belga no se atiene a la Directiva 79/409/CEE.

Primer motivo: el artículo 1 *bis* de la Ley de Caza

Las letras *b*, *c* y *d* del artículo 1 *bis* de la Ley de Caza, de 28 de febrero de 1882, clasifican como de caza trece especies que no figuran en el anexo II de la Directiva, y que, por consiguiente, no pueden ser cazadas de acuerdo con el artículo 7 de dicha Directiva. Según la Comisión, el hecho de que la caza de dichas especies solamente pueda efectuarse, de conformidad con los términos del artículo 1 de la Ley, si se autoriza en el «arrêté» anual relativo al levantamiento y comienzo de la veda, no justifica la ausencia de una prohibición general de cargar las especies mencionadas.

También nosotros creemos que el objetivo de la Directiva de preservar las especies de que se trata, impidiendo su caza, no está eficazmente garantizado por la disposición de la legislación belga en cuestión, a pesar

de que esta última no incluye una autorización expresa para cazar, sino que se limita, formalmente, a considerar a estas especies como caza y a clasificarlas en varios grupos.

En primer lugar, cabe señalar que el artículo 5 de la Directiva formula una regla general que implica la obligación para todos los Estados miembros de adoptar las medidas de protección necesarias, que incluyan, en particular, la prohibición de matar o de capturar de forma intencionada, sea cual fuere el método empleado, a todas las especies de aves contempladas en el artículo 1. Tal como figura en el propio texto del artículo 5, el artículo 7 constituye una disposición de excepción a esa regla general al permitir la caza, bajo ciertas condiciones, sólo de las especies enumeradas en el anexo II.

Ahora bien, la legislación belga no sólo carece de una prohibición expresa de caza, sino que además está formulada en términos, por lo menos, equívocos, al clasificar como «caza» algunas especies que no pueden ser objeto de caza según la Directiva.

Es verdad que compete a las autoridades administrativas autorizar o no, cada año, la caza de dichas especies y no se sigue necesariamente el artículo 1 *bis* por el que todas las especies en él mencionadas puedan ser efectivamente cazadas.

Simplemente, hay que tener en cuenta, siguiendo en este punto la interpretación de la Comisión presentada en la vista, que, después de todo, el artículo 1 *bis* de la Ley de Caza delimita el ámbito de aplicación de este texto normativo, indicando las especies a las que se les puede aplicar sus preceptos.

De la articulación de dicho artículo 1 *bis* con lo dispuesto en el artículo 1, fundamentalmente se deriva que, en el fondo, las es-

pecies mencionadas pueden ser objeto de caza a partir del momento en que las autoridades competentes levantan la veda de cada especie.

Ahora bien, de acuerdo con los términos en que está redactada, la legislación belga otorga a las autoridades administrativas un margen de libertad que les permite dictar normas reglamentarias que, aun siendo conformes con la Ley de Caza, no se atienen a la Directiva comunitaria.

Esto es lo que en realidad ha sucedido: la Comisión menciona numerosos *arrêts* anuales, adoptados para las diversas regiones por las autoridades competentes, que efectivamente infringieron la prohibición de la Directiva, autorizando la caza de los mirlos negros, de los grajos y de las urracas, especies no mencionadas en el anexo II de la Directiva, sin que se cumpliesen los requisitos de excepción previstos en el artículo 9.

Ello parece demostrar que la garantía del respeto a lo establecido en la Directiva sólo se alcanzaría si la Ley de Caza excluyera la posibilidad de promulgar «*arrêts*» de ejecución que permitan la caza de especies no incluidas en el anexo II.

El Tribunal de Justicia ya ha declarado en anteriores ocasiones, que el mantenimiento, por parte de un Estado miembro, de un texto legal contrario a una normativa comunitaria, constituye una forma de incumplimiento por cuanto crea una situación *de facto* ambigua y un estado de incertidumbre en lo que se refiere a los derechos de los destinatarios potenciales, aunque las autoridades competentes hayan dado instrucciones administrativas en el sentido de no aplicar la ley nacional.⁴

⁴ — Véase sentencia de 4 de abril de 1974 en el asunto 167/73, Comisión/Francia (Código del Trabajo marítimo), Rec. 1974, pp. 359 y ss.; sentencia de 25 de octubre de 1979 en el asunto 159/78, Comisión/Italia, Rec. 1979, pp. 3247 y ss.

Aunque las situaciones no sean totalmente iguales, creemos que se impone una conclusión idéntica en los casos de incertidumbre en cuanto al cumplimiento de las *obligaciones* impuestas por una directiva comunitaria a las autoridades administrativas de un Estado miembro y, finalmente, a los propios particulares, cuando dicha incertidumbre resulte, si no una contradicción de los textos legales, por lo menos de omisiones o de modalidades de formulación que transforman el texto legal nacional en indebidamente permisivo.

Por razones de este tipo, el Tribunal ha puesto de manifiesto, en otras ocasiones, la importancia de que cada Estado miembro incorpore las directivas de tal forma que la incorporación corresponda plenamente a las exigencias de claridad y certeza de las situaciones jurídicas previstas en las directivas.⁵

Como ya se ha visto, al amparo de la legislación belga, los poderes ejecutivos regionales dictaron decretos que regulan el levantamiento y el comienzo de la veda en infracción del artículo 7 de la Directiva. Ello es suficiente para imputar al Reino de Bélgica, responsable de los actos y omisiones de todos sus órganos e instituciones constitucionalmente competentes⁶, el incumplimiento de la Directiva que, efectivamente, tiene su origen en lo dispuesto en los artículos 1 y 1 *bis* de la Ley de 28 de febrero de 1882.

También constituye un incumplimiento el artículo 1 de los «arrêts royaux» de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981, que expresamente excluyen de su ámbito de

protección a las especies de aves consideradas como caza enumeradas en el artículo 1 *bis* de la Ley de 1882.

Además, como subraya la Comisión, el sistema belga de reglamentos anuales hace difícil, y a veces hasta imposible, el control de la correcta incorporación de las disposiciones de la Directiva.

Con frecuencia, los «arretés» anuales se publican inmediatamente antes del levantamiento de la veda y se notifican a la Comisión mucho más tarde, impidiendo un adecuado control preventivo y haciendo posible, a duras penas, un ineficaz control *a posteriori* (la Comisión menciona, en su escrito de réplica, un convincente ejemplo de estas prácticas).

En nuestra opinión, no es pertinente el argumento invocado por el Gobierno belga según el cual la Comisión había reconocido (documento nº 4643/79, ENV 20 AGRI 37 del Consejo) que el levantamiento de la veda es una medida lícita de regulación en el sentido del artículo 9. En realidad, dicha afirmación sólo puede significar una cosa: las excepciones pueden ser invocadas anualmente en los mismos decretos de levantamiento de la veda, siempre que, evidentemente, dichas excepciones ellos respeten los requisitos establecidos en el artículo 9.

Finalmente, la situación relativa al cumplimiento del artículo 7 y del anexo II de la Directiva tampoco parece haber sido modificada por el Decreto de 27 de junio de 1985, por el que se modifica la Ley de Caza en la región de Flandes, y que es invocado por el Gobierno belga en su escrito de réplica: no modifica los artículos 1 y 1 *bis* de la Ley, y sólo establece las bases legales para que, en el futuro, el Gobierno de Flandes adopte las medidas que modifiquen la legislación para asegurar la ejecución de los preceptos comunitarios.

5 — Véanse, por ejemplo, sentencia de 6 de mayo de 1980 en el asunto 102/79, Comisión/Bélgica, Rec. 1980, pp. 1473 y ss.; en el mismo sentido, sentencia de 30 de enero de 1985 en el asunto 143/83, Comisión/Dinamarca, Rec. 1985, pp. 427 y ss.

6 — Véase, por ejemplo, sentencia de 5 de mayo de 1970 en el asunto 77/69, Comisión/Bélgica, Rec. 1970, pp. 237 y ss.

En conclusión, nos parece que el artículo 1 *bis* de la Ley de Caza belga, aún conjugado con el artículo 1 del mismo texto, no se atiene a lo dispuesto en el artículo 7 y en el anexo II de la Directiva 79/409/CEE.

Segundo motivo: el artículo 1 de los Reales Decretos de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981

En su artículo 1, los Reales Decretos de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981 —el primero aplicable en las regiones de Bruselas y de Valonia, y el segundo, en la región de Flandes— se limitan a proteger las aves que viven en estado salvaje en los países del Benelux, mientras que la Directiva extiende su protección a todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros.

Sin embargo, dado que el órgano ejecutivo regional de Flandes promulgó un Decreto para dicha región,⁷ que modificó el artículo 1 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981, con objeto de adaptarlo plenamente a la Directiva, la Comisión, tras señalar en la vista que esta norma fue adoptada después de haber interpuesto el presente recurso, limitó su motivo de recurso al artículo 1 del Real Decreto de 1972.

Las autoridades belgas utilizaron como texto de referencia para la determinación de las especies protegidas *Avifaune de Belgique*, en el cual figuran casi todas las especies de aves a las que se aplica la Directiva. Como la Comisión no ha presentado una lista completa de las especies que viven en los Estados miembros, lista que, si fuera presentada, sería tenida en cuenta por Bélgica, el Gobierno belga interpreta que, puesto que sólo le compete proteger las especies exis-

tentes en su territorio, no existe ningún motivo verdadero para modificar la lista que adoptó.

Sin embargo, consideramos improcedente la alegación del Gobierno belga.

Una incorporación correcta de la Directiva exige, de hecho, que la ley belga extienda su protección a «todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado», tal como establece el artículo 1. Éstas son las especies contempladas en la Directiva y cualquier otra definición legal que abarque un universo más reducido no asegura un ámbito suficiente de protección. Los Estados disponen de medios prácticos y jurídicos para asegurar la realización de los objetivos de la Directiva, incluso en relación con las aves que habitualmente no se encuentran dentro de su territorio, y es cierto que la Directiva no sólo prohíbe la caza, sino también el transporte y la comercialización de dichas aves.

Además, una lista no ofrece todas las garantías de infalibilidad en cuanto a la cantidad de las especies inventariadas, ni permite seguir el ritmo de las modificaciones que se producen en sus poblaciones y en los itinerarios de las aves migratorias.

De ahí que se imponga (con las excepciones legalmente previstas) una formulación precisa y suficientemente general del ámbito de protección asegurado para retomar íntegramente las disposiciones protectoras que establece la Directiva.

Además, la región de Flandes parece haber reconocido la correcta fundamentación jurídica de esta argumentación al modificar el artículo 1 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981 mediante el Decreto de 20 de noviembre de 1985, haciendo que, como vimos anteriormente, la protección de las aves salvajes en dicha región se atuviese completamente a la Directiva.

⁷ — Decreto de 20 de noviembre de 1985 (*Moniteur belge* de 31.12.1985).

Es, pues, forzoso concluir que, no habiendo sucedido lo mismo en las regiones de Bruselas y de Valonia —la simple declaración de intenciones de modificar la normativa hecha por esta última región está sin efecto—, no se ha efectuado en estas regiones una incorporación correcta de lo establecido en el artículo 1 de la Directiva.

Tercer motivo: el párrafo 2 del artículo 3 de los Reales Decretos de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981

Según la Comisión, esta disposición, al permitir que se perturben, retiren o destruyan los nidos situados en las casas o en construcciones anejas, infringe la letra *b* del artículo 5 de la Directiva.

Por el contrario, el Gobierno belga interpreta que dicha excepción se justifica a la luz de lo dispuesto en la letra *a* del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, es decir, en aras de la salud y de la seguridad públicas.

En consecuencia, procede analizar si la mencionada disposición del texto legal belga constituye una posible excepción contemplada en el artículo 9 de la Directiva.

En nuestra opinión, la facultad para introducir las excepciones del artículo 9 reviste un carácter extraordinario, y su uso debe interpretarse restrictivamente. Sólo de esta manera se evitará privar de sentido al sistema de protección establecido en la Directiva.

Ésta es la razón por la que el citado artículo 9 determina los objetivos que pueden dar lugar a excepciones y, por otra parte, establece, como manifestación del principio de proporcionalidad, una condición de inexistencia de cualquier otra solución satisfactoria, de tal modo que las excepciones se limiten a lo estrictamente necesario teniendo en cuenta sus objetivos.

Por otro lado, se impone el respeto de los requisitos formales enunciados en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

El análisis de estos requisitos no deja lugar a dudas sobre el hecho de que las excepciones no pueden ser de carácter genérico, global e ilimitado, sino que, por el contrario, deben tener límites precisos, tanto en cuanto a su objetivo, como respecto a las circunstancias de tiempo y lugar de su aplicación. Lo mismo se desprende de la lectura del decimotercer considerando del Preámbulo en el que se justifica la posibilidad de excepción dada la «importancia que pueden revestir determinadas *situaciones específicas*».⁸

Ésta es la razón por la cual el artículo 9 exige que las excepciones no sólo mencionen su objeto y sus condiciones de aplicación, sino que también indiquen las medidas de control y la autoridad facultada para declarar que se reúnen los requisitos exigidos y para decidir qué medios, instalaciones o métodos podrán aplicarse, dentro de qué límites y por parte de qué personas.

A la vista de lo expuesto, es obvio que el artículo 3 de los Reales Decretos citados no cumple con los requisitos del artículo 9 de la Directiva para que una excepción sea admitida.

Es innegable que se pueden dar casos concretos de peligro para la seguridad pública cuando los nidos están contruidos, por ejemplo, en las chimeneas, en los conductos de agua o en los cables telefónicos. También pueden darse casos de peligro para la salud pública cuando los nidos se construyen, por ejemplo, en los locales empleados por la industria alimentaria. Sólo son situaciones concretas de este tipo, en condiciones debidamente controladas, las que contempla el

8 — El subrayado es nuestro.

artículo 9 de la Directiva cuando establece la facultad de introducir excepciones.

Por tanto, la formulación permisiva del artículo 3 de los Reales Decretos, debido a su carácter genérico, va claramente más allá de estos casos concretos, ya que puede aplicarse a innumerables situaciones en las que no existe ningún peligro para la salud y la seguridad públicas.

Así pues, lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 de los Reales Decretos no cumple con los requisitos para establecer excepciones previstos en el artículo 9 de la Directiva y, en consecuencia, infringe la prohibición contemplada en la letra *b* del artículo 5.

Cuarto motivo: los artículos 4 y 6 de los Reales Decretos

Los artículos 4 y 6 de los Reales Decretos permiten a los ocupantes de una finca o a los titulares de licencias de caza, así como a otras personas, capturar, matar, destruir o espantar al gorrión común, al gorrión molinero y al estornino, así como sus huevos, nidos o crías. También autorizan el transporte o la venta de estas aves, de sus huevos y de sus crías. Este hecho, unido a que, según la Comisión, no se cumplen los requisitos para introducir excepciones de conformidad con los términos del artículo 9 de la Directiva, supone la existencia de una infracción de los artículos 5 a 7 de esta Directiva.

El Gobierno belga justifica las disposiciones en cuestión por los graves perjuicios ocasionados por las especies mencionadas en los cultivos agrícolas y frutícolas, en particular por los estorninos en los cerezos del este del país. Además, también alega en lo que se refiere a los estorninos, que la excepción se justifica por razones de salud pública, dados los daños importantes resultantes de la contaminación y el ruido de estas aves en gran número de ciudades y en la costa.

Ya hemos visto que la naturaleza extraordinaria de las excepciones admitidas por el artículo 9 de la Directiva implica que su formulación sea precisa, clara y concreta, conteniendo todos los elementos que, según los términos del apartado 2 del referido artículo 9, permitan comprobar el cumplimiento de las condiciones de excepción y su alcance, para que dichas excepciones se limiten a lo estrictamente necesario.

En la disposición del artículo 9 subyace una preocupación esencial: restringir el ámbito de las excepciones, sea por medio de su definición legal, sea por medio del control de las autoridades nacionales y de la Comisión. Para que puedan ser admitidas al amparo del artículo 9, las excepciones deben formularse y aplicarse en unos términos tales que no hagan inviable su control, sino que más bien lo faciliten.

Pues bien, la formulación genérica de los artículos 4 y 6 de los Reales Decretos no responde a estas preocupaciones.

Concretamente, la inexistencia de limitaciones de tiempo y de lugar implicaría la prueba de que las especies de que se trata *siempre* provocan perjuicios importantes en los cultivos en *todo* el territorio de Bélgica.

Las autoridades belgas no aportan esta prueba, tal como les correspondería en función de las reglas de reparto del *onus probandi*, y al pretender prevalerse de una norma de excepción que les es especialmente favorable.

Por lo demás, en cuanto a los estorninos, el propio Gobierno belga reconoce concretamente la incidencia de su acción nociva en los cerezos del *este del país* y en el grado de contaminación y de ruido existente en *muchas* ciudades y en la *costa*. Por tanto, no se puede justificar una norma de excepción con carácter tan general que haga posible su aplicación en todo momento, en todas las ciudades y en todo el territorio nacional.

Existe, pues, una desproporción manifiesta entre la extensión de los eventuales perjuicios y el alcance de la excepción admitida por la normativa belga. De hecho, esta última no está formulada en tales términos que la hagan coincidir con la amplitud de los argumentos invocados.

En estos términos, no es posible que se efectúe el control de la Comisión, por lo que invocar el principio general de proporcionalidad no puede servir para justificar la afirmación de que la acción legal de las autoridades nacionales se ve perjudicada, impidiendo así la explotación normal de los cultivos frutícolas.

En conclusión, como afirma la Comisión, los artículos 4 y 6 de los Reales Decretos de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981 no se atienen a lo dispuesto en los artículos 5 a 7 de la Directiva 79/409.

Quinto motivo: el apartado 1 del artículo 6 de los Reales Decretos

Según la Comisión, la lista de las especies de los anexos 1 y 2 de los Reales Decretos de 20 de julio de 1972 y de 9 de septiembre de 1981 que se pueden mantener en cautividad o intercambiar al amparo de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 6 no se corresponde con la lista contemplada en el artículo 6 y en el anexo III de la Directiva: ninguna de las especies mencionadas en los anexos de los Reales Decretos consta en la lista de la Directiva.

También aquí se plantea, esencialmente, la cuestión de si los términos de la legislación belga respetan los requisitos para la aplicación de alguna de las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva, especialmente la de la letra c del apartado 1, que permite que los Estados miembros introduzcan excepciones a los artículos 5 y 8, «si no hubiese otra solución satisfactoria», «para permitir, en condiciones estrictamente con-

troladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades».

Como ya señalamos más arriba, la naturaleza vaga e imprecisa de algunos conceptos utilizados por la Directiva dificulta la determinación de su sentido exacto y la definición de sus límites.

Es el caso de la expresión «pequeñas cantidades», cuya interpretación suscitó una viva polémica entre las partes en el presente litigio.

A este respecto, debe decirse que la afirmación del Estado demandado de que la Comisión comete un abuso de poder cuando pretende imponer su propia interpretación es rechazable. La Comisión no sólo tiene el derecho, sino el deber de sustentar su interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario, en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 155 del Tratado de velar por el respeto de las obligaciones de dicho Tratado. Muy distinto sería sustentar que la Comisión tiene derecho a efectuar una interpretación auténtica de las disposiciones del Derecho comunitario. Así pues, la facultad para interpretar una Directiva le corresponde a la Comisión en los mismos términos que a los Estados miembros, siendo competencia de este Tribunal de Justicia determinar la interpretación que se deba seguir en caso de discordancia y de subsiguiente recurso contencioso.

A la vista de todo lo anterior, ¿cómo enjuiciar la compatibilidad de la citada disposición de los Reales Decretos con la Directiva, en particular con el artículo 9 que establece la posibilidad de excepciones?

Pensamos que dicho análisis no puede efectuarse a la luz de los objetivos generales de protección contemplados por la Directiva.

En este punto, cabe señalar que la Directiva pretende evitar que se capturen aves en tal cantidad que se pueda poner en peligro la supervivencia de una o de más especies.

Y es en este sentido como debe interpretarse la referencia al concepto de «pequeñas cantidades».

En nuestra opinión y a diferencia de lo que parece pretender el Gobierno belga en su escrito de contestación, dicho concepto no está relacionado con la cantidad de especies de aves que pueden ser capturadas. Así lo indica el tenor literal de la parte final de la letra c del apartado 1 del artículo 9. Lo que se cuestiona es la cantidad de ejemplares que pueden ser capturados, pues sólo así se asegura el respeto de ese objetivo de la Directiva.

Esta cantidad deberá apreciarse en relación con cada especie, en función del número total de aves de esa misma especie y de los respectivos índices de mortalidad y de reproducción.

El Gobierno belga comienza indicando que en la región de Flandes el número de especies cuya captura está permitida fue limitado a cuatro, y que en dicha región también se decidió derogar el anexo 3 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981, lo que efectivamente se hizo mediante el Decreto de 20 de noviembre de 1985; a su vez, en la región valona una de las listas aplicables se redujo de veintiocho a dieciséis especies. Pero también nos informa el Gobierno belga que, en las distintas regiones, se establecieron además límites en cuanto al número de ejemplares de cada especie que podían ser capturados. En Flandes, esa cantidad se limitó a aproximadamente 25 000 ejemplares, y en Valonia, a alrededor de 50 000 ejemplares (12 anillas para cada uno de los aproximadamente 4 000 cazadores de aves vivas), mientras que en la región de Bruselas la captura de aves sólo se cifra en un centenar de ejemplares, capturados únicamente para

finés científicos e inmediatamente puestos en libertad. En total, el número de aves que se permite capturar anualmente en el territorio belga es de alrededor de 75 000, de especies taxativamente enumeradas. El Gobierno belga no precisa cuál es la disposición que sirve de base para establecer los referidos límites máximos; seguramente debe tratarse de resoluciones de los ministerios respectivos, adoptadas con arreglo al artículo 4 de la Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1981 y del artículo 5 del Decreto regional de 28 de julio de 1982.

La Comisión no impugna las cifras citadas, pero considera que son excesivas en función del propio objetivo de las capturas, que, antes bien, tal como se desprende de la Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1981,⁹ es el de permitir que se completen regularmente las existencias de los criadores de aves. Además, la Comisión ya consideraba excesiva la cantidad de 54 630 aves capturadas en Bélgica en 1981, último año del que, en el momento de la interposición del recurso, disponía de los datos aportados por la demandada. Además de eso, en la región de Bruselas se estaba aplicando la lista original de veintiocho especies.

Por otra parte, también según la Comisión, son posibles otras soluciones satisfactorias sin necesidad de sacar a las aves de su estado natural, como se comprueba con la experiencia de otros Estados miembros en los cuales desde hace decenas de años no existe derecho alguno a capturar aves.

Aun cuando en contados casos se revelara necesario capturar las aves en plena naturaleza para satisfacer las necesidades de los criadores, la Comisión estima que una pequeña cantidad sería ciertamente suficiente y, en todo caso, un número muy inferior al

9 — *Moniteur belge* de 13.11.1981.

de 75 000 mencionado por el propio Gobierno belga.

Si sólo tuviéramos en cuenta las alegaciones de la Comisión sumariamente expuestas hasta aquí, tendríamos grandes dificultades para considerar que la legislación belga infringe el requisito de capturar «en pequeñas cantidades» establecido en la letra c del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva.

La propia Comisión reconoció en la vista, haber sido hasta entonces «un poco vaga» en sus referencias al número pretendidamente excesivo de aves.

El representante de la Comisión explicó, entonces, que para llegar a su conclusión, ésta ha adoptado un criterio basado en la relación existente entre las capturas autorizadas y el índice de mortalidad de las especies de que se trata en cada región, teniendo también en cuenta la cantidad de huevos de cada especie.

Sin embargo, a pesar de indicar que es conveniente fijar un *ratio* máximo del 2,5 %, la Comisión deja planear la incertidumbre sobre el significado de dichos valores: no sólo no presenta una fundamentación suficiente de la elección de dicho índice entre todos los posibles, sino que tampoco indica un número al que debería conducir la aplicación de dicho índice. Por otra parte, reconoce que no es posible afirmar con certeza si las capturas ponen en peligro la conservación de algunas especies de aves habida cuenta del problema de la reproducción natural de las mismas.

Sin embargo, hay una circunstancia que nos hace concluir que la Comisión tiene razón, aunque en cierto modo limitada, al alegar que la legislación belga no respeta todos los requisitos de aplicación de las excepciones de la letra c del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, en particular en cuanto al concepto de «pequeñas cantidades».

En efecto, aun estableciendo límites máximos a la cantidad de aves cuya captura se autoriza en cada región, las autoridades belgas lo hacen globalmente, sin fijación de número por especie. Ésta es la única indicación que se desprende del expediente; además, es el propio Gobierno belga quien aporta esta información al Tribunal de Justicia.

Ésta es la razón por la cual la Comisión considera, con razón, que esta situación puede incidir muy negativamente en la conservación de algunas especies; en realidad, podría darse perfectamente el caso de que, dentro del contingente total autorizado para la captura de aves, se capture un número excesivo de ejemplares de algunas especies, mientras que otras especies queden prácticamente intactas.

De lo que se desprende que las disposiciones y las prácticas administrativas vigentes en Bélgica no aseguran, a este respecto, el cumplimiento de los objetivos de protección de la Directiva 79/409.

No parece que el Gobierno belga pueda invocar contra eso lo dispuesto en el artículo 2 de la Directiva, cuando se refiere a las *exigencias culturales* y a las *exigencias recreativas*. El artículo 2 es una disposición cuya finalidad principal es definir la filosofía general de la Directiva, y es inspiradora de otras disposiciones de dicho texto legal, en particular del artículo 9 y de las excepciones en él previstas. Efectivamente, encontramos claramente traducidas en dicho artículo preocupaciones que se derivan de exigencias ecológicas (segundo y tercer guiones de la letra a del apartado 1, así como la letra b del apartado 1 y el apartado 2), de exigencias científicas y culturales (letras b y c del apartado 1), de exigencias económicas (tercer guión de la letra a del apartado 1, y letra b) y de exigencias recreativas (letra c del apartado 1). Lo dispuesto en el artículo 2 nos parece esencialmente una especie de guía de orientación que el propio legislador de la Directiva se impone a sí mismo.

Evidentemente, no excluimos que del artículo 2 también se desprenden obligaciones para los Estados miembros en cuanto a la incorporación de la Directiva.

Pero, en cualquier caso, la invocación de los criterios generales establecidos en el citado artículo 2 no obsta para que se respeten las condiciones fijadas en las demás disposiciones de la Directiva, como las del artículo 9. De cualquier manera, para que proceda dicha invocación, sobre todo cuando se trata de justificar excepciones o prohibiciones de carácter general, debe fundamentarse convenientemente, y ello no sucede en el presente caso.

La Comisión también alega que el artículo 6 de los Reales Decretos, además del mantenimiento en cautividad, permite también el *intercambio* de aves, cosa que, en la práctica, es casi imposible de distinguir del comercio: «el intercambio entre criadores puede fácilmente calificarse como comercio», se lee en la demanda.

De todas maneras, según manifiesta la Comisión, si bien el comercio, en sentido estricto, de aves que viven en estado salvaje no está expresamente permitido, en la práctica, no obstante, está facilitado y alentado en infracción del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva.

Sin embargo, no nos parece suficientemente fundada esta argumentación: el artículo 6 de los Reales Decretos no permite (como reconoce la Comisión) el comercio en sentido estricto, es decir, la introducción en el comercio o el acto de poner a la venta las aves capturadas, en el sentido del artículo 6 de la Directiva.

La prohibición general del artículo 5 de los Reales Decretos incluye la venta, el mantenimiento en cautividad y la exposición para la venta, que son verdaderos actos de comercio, y la excepción del apartado 1 del artículo 6 sólo se refiere (aparte del mante-

nimiento en cautividad) al intercambio, que es algo diferente a los conceptos mencionados en el artículo 5.

Lo que sí se permite es el intercambio entre los poseedores de aves, entre criadores, como los llama la Comisión, y, por lo tanto, no se ve cuál es la razón que se opone a este intercambio cuando el mantenimiento en cautividad está legitimado por una de las excepciones del artículo 9 de la Directiva. En nuestra opinión, el mero intercambio no será legítimo cuando el mantenimiento en cautividad no esté amparado por la excepción de la Directiva, por lo que este motivo es independiente del primero.

La Comisión también imputa a la legislación belga, pero sólo en su escrito de réplica, el hecho de permitir la captura y el mantenimiento en cautividad de aves por parte de cualquier persona (salvo en Flandes) fuera de todo control riguroso, con lo que infringe la letra c del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, que sólo permite dichas actividades «en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo».

Aparte de que se debe considerar intempestiva la formulación de dicha alegación, nos parece que el Gobierno belga aporta en su escrito de réplica elementos suficientes para demostrar su improcedencia.

Así, por ejemplo, en la región de Flandes, el artículo 5 de la Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1981⁹ establece siete requisitos a los que están sujetas las personas que se dedican a la captura de aves. Entre estos requisitos figuran los de no haber sufrido condena por delitos de caza, poseer un conocimiento suficiente de las aves y ser miembro de un grupo oficialmente reconocido. Las autoridades administrativas pueden imponer requisitos especiales y fijan el número de personas autorizadas de entre las

9 — *Moniteur belge* de 13.11.1981.

designadas por los grupos reconocidos. Según lo dispuesto en el artículo 6, las capturas se efectúan durante períodos limitados y en las condiciones establecidas en el mismo.

En cuanto a la región valona, el Decreto de 28 de julio de 1982 de su ejecutivo regional¹⁰ regula la captura y el mantenimiento en cautividad de las aves, y también impone varios requisitos, entre otros, no haber sido condenado en los últimos cinco años por delito de caza, la obtención de una licencia anual de captura y la participación en un grupo oficialmente reconocido (artículos 6 y 7). Además de eso, el artículo 5 establece que todos los años el ministro regional responsable fijará las especies que pueden ser capturadas, el período en el que se pueden efectuar las capturas y el número de anillas abiertas entregadas a cada persona dedicada a la captura. Se establece el tipo y la forma de las jaulas (artículo 8), y qué aves capturadas deben ser inscritas en un registro que se mantiene a disposición de las autoridades competentes (artículo 2).

Por lo tanto, no cabe duda de que, en lo que respecta a las regiones de Flandes y de Valonia, se cumplen los requisitos para la aplicación de las excepciones de la letra c del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva que estamos analizando, sin que proceda analizar la cuestión en la región de Bruselas, dado que el motivo de recurso no ha sido formulado en el momento procesal oportuno y, en cualquier caso, a la vista de las condiciones de la captura de aves en esa región (una centena de ejemplares capturados sólo para fines científicos y liberados inmediatamente, sin que, en consecuencia, se mantenga en cautividad a las aves).

Por tanto, concluimos que este quinto motivo de recurso sólo es inequívocamente procedente respecto a la ausencia de una distinción por especies de las cantidades de aves que pueden ser cazadas en las regiones de Flandes y de Valonia, por lo que no se cumple una de las condiciones mencionadas

en la letra c del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva (captura y mantenimiento en cautividad «en pequeñas cantidades»).

Sexto motivo: el apartado 1 del artículo 7 de los Reales Decretos

Según la Comisión, el apartado 1 del artículo 7 de las normas citadas permite el transporte, bajo ciertas condiciones, de las aves mencionadas en el anexo 2 (y en el anexo 3). Como el transporte y la exposición de las aves implican necesariamente su mantenimiento en cautividad en el sentido de la letra e del artículo 5 de la Directiva, debería existir una correspondencia, que no se da en ningún caso, entre las especies que se mencionan en los referidos anexos de los Decretos Reales y la lista de especies que figura en el anexo III de la Directiva.

El Gobierno belga alega, en primer lugar, que la imputación de la Comisión se refiere únicamente a las regiones de Valonia y de Bruselas, en aplicación del Real Decreto de 20 de julio de 1972.

A la vista de los elementos disponibles de la legislación belga, no nos parece que sea así.

En efecto, el Decreto del Gobierno de Flandes de 20 de noviembre de 1985 no modificó el contenido del artículo 7 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981 aplicable a la región de Flandes. Ahora bien, este artículo 7 contiene una disposición básicamente idéntica a la del artículo 7 del Real Decreto de 20 de julio de 1972.

En cambio, la referencia de la Comisión a los anexos 2 y 3 de los Reales Decretos debe ser correctamente entendida. Efectivamente, el apartado 1 del artículo 7 del Decreto de 20 de julio de 1972 sólo menciona el anexo 2 (inevitablemente, dada la inexis-

10 — *Moniteur belge* de 18.9.1982.

tencia del anexo 3), y, como ya sabemos, el artículo 2 del Decreto de 20 de noviembre de 1985 derogó el anexo 3 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981. Por consiguiente, en lo relativo a la región de Flandes, el anexo 3 de este último Real Decreto sólo es aplicable durante el período transitorio, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1986, según lo dispuesto por el Decreto de 20 de noviembre de 1985.

Hechas estas precisiones, es preciso reconocer que este motivo de recurso sólo se puede considerar procedente en la medida en que proceda el motivo anterior. Nos remitimos, pues, a nuestra conclusión relativa al quinto motivo de recurso.

Séptimo motivo: el apartado 2 del artículo 7 del Real Decreto de 20 de julio de 1972 y el apartado 4 del artículo 6 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981

Los mencionados artículos autorizan, durante todo el año, el mantenimiento en cautividad, el transporte y la comercialización de aves cuyo color difiera total (Decreto de 1972) o visiblemente (Decreto de 1981) del de los ejemplares de la misma especie, subespecie o variedad que viven en libertad.

Según la Comisión, ello está prohibido por la letra e del artículo 5 y por el apartado 1 del artículo 6 de la Directiva.

Una vez más nos encontramos frente al «peligroso» umbral que, a la luz de la Directiva comunitaria, delimita lo lícito de lo ilícito en la legislación nacional.

En efecto, el Gobierno belga alega, en su contestación a la Comisión, que las aves cuyo color difiere visiblemente del color normal de las que viven naturalmente en estado salvaje son o bien resultado de un largo proceso de cría, o ejemplares que provienen de cruces artificiales, o producto de

mutaciones raras. Por consiguiente, no se trata de «aves que viven normalmente en estado salvaje», en el sentido del artículo 1 de la Directiva, lo que las excluye de su ámbito de aplicación.

Según el Gobierno belga, la autorización para mantener en cautividad e intercambiar estas especies aberrantes responde a la preocupación de las autoridades por limitar la posibilidad de abastecerse de aves que vivan en la naturaleza para sustituirla por otra fuente de abastecimiento, la de las aves criadas en cautividad.

Sin embargo, la Comisión alega que también existen anomalías cromáticas totales en la naturaleza (el caso de los «albinos»), por lo que dichas anomalías no constituyen un criterio suficiente para concluir que se trata de ejemplares criados en cautividad.

A la vista de lo que antecede, es preciso decir, en primer lugar, que las disposiciones impugnadas no son reprobables a la luz del Derecho comunitario en la medida en que éstas se refieren, *de facto*, a las aves criadas en cautividad. Como hemos visto, a éstas no se les aplica la Directiva.

Sin embargo, no creemos que el apartado 4 del artículo 6 del Decreto de 1981 y el apartado 2 del artículo 7 del Decreto de 1972 se refieran sólo a las aves en cautividad, excluyendo aquellas que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

Que esto es así lo prueba el hecho de que las mencionadas disposiciones son excepciones a los artículos 3 y 5 de los Reales Decretos, los cuales, a su vez, se refieren a las aves citadas en el artículo 1, es decir, a las «que viven en estado salvaje en los países del Benelux» (o «en el territorio europeo de los Estados miembros» según la nueva redacción del artículo 1 del Decreto de 9 de septiembre de 1981 dada en el Decreto de 20 de noviembre de 1985, para la región de Flandes).

Todo ello conduce a creer que el legislador belga pensaba principalmente en estas aves cuando formuló las autorizaciones de que se trata.

En todo caso, es preciso decir que en cuanto a éstas, nos parece inaplicable la válvula de escape del artículo 9 de la Directiva por faltar en el presente caso varios elementos esenciales: no se indica el fundamento de la excepción, ni las condiciones en que tendrá lugar, ni los requisitos de forma a los que está sujeta.

Es verdad que el Gobierno belga invoca las dificultades que existen para efectuar el control, especialmente en el caso de los mutantes mestizos e híbridos, porque algunas veces es imposible clasificar las aves que tienen un color claramente diferente al normal en una o en otra de las especies conocidas de aves que viven en estado salvaje.

La Comisión alega, sin embargo, que experiencias realizadas en otros países, como los Países Bajos, demuestran que es posible aplicar un sistema de control a las aves de cría.

Independientemente de ello, el hecho es que, en nuestra opinión, las dificultades de control no deberían constituir un obstáculo insalvable para adecuar la legislación belga a las disposiciones de la Directiva, especialmente por lo que se refiere al respeto debido a las condiciones de admisibilidad de las excepciones en los términos del artículo 9.

A la vista de lo que antecede, también opinamos en este caso que las disposiciones impugnadas no están en perfecta armonía con las disposiciones de la Directiva 79/409.

Octavo motivo: el artículo 9 del Real Decreto de 20 de julio de 1972

El artículo 9 del Real Decreto de 1972, aplicable a las regiones de Valonia y de Bruse-

las, permite que el Ministro de Agricultura autorice excepciones temporales a las disposiciones generales en materia de protección de aves, «para prevenir perjuicios o por causa de interés local».

La Comisión piensa que la facultad para introducir excepciones establecida por este artículo es mucho más amplia que la prevista en el artículo 9 de la Directiva, en la medida en que no se refiere a la prevención de «perjuicios importantes» (para los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca o las aguas) y en que la invocación de un interés local no constituye, por sí solo, un motivo válido de excepción, por el contrario, debiendo combinarse con alguno de los otros motivos mencionados en el apartado 1 del artículo 9.

No hay mucho que decir sobre este motivo de recurso.

En este punto, el artículo 8 del Real Decreto de 9 de septiembre de 1981 retomó para la región de Flandes, casi íntegramente, los términos de las excepciones de los apartados 1 y 2 del artículo 9.

Las regiones de Valonia y de Bruselas no hicieron lo mismo y por eso los términos utilizados en el artículo 9 del Real Decreto de 1972, más amplios que los de la Directiva, pueden conducir a resultados contrarios a los objetivos de protección contemplados en el texto comunitario.

Cabe aquí recordar una vez más la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que nuevamente nos parece pertinente, según la cual, es importante que los Estados miembros den ejecución a las directivas de tal manera que se corresponda plenamente con las exigencias de claridad y de certeza de las situaciones jurídicas queridas por las mismas.¹¹ La adaptación del ordenamiento jurí-

11 — Véanse las mencionadas sentencias de 6 de mayo de 1980 en el asunto 102/79, Comisión/Bélgica, Rec. 1980, pp. 1473 y ss., y la sentencia de 30 de enero de 1985 en el asunto 143/83, Comisión/Dinamarca, Rec. 1985, pp. 427 y ss.

dico interno a una directiva no puede dejarse a un órgano de la administración nacional o regional, dado que la norma legal aplicable no ofrece un marco al poder discrecional del mismo que respete plenamente las condiciones establecidas en la Directiva.

En su respuesta al dictamen motivado, el Gobierno belga alega, en apoyo de su posición, que las autorizaciones se refieren a cantidades que se consideran reducidas y a especies potencialmente nocivas, así como que el Decreto de 28 de julio de 1982 del Gobierno valón, que derogó para dicha región la Orden Ministerial de 17 de septiembre de 1973, se refería expresamente en sus considerandos a la Directiva 79/409, en particular a la letra c del apartado 1 del artículo 9.

El Gobierno belga no volvió a hacer uso de estos argumentos en la fase escrita del procedimiento contencioso.

Y, si bien es cierto que el Decreto de 28 de julio de 1982 limita, en su estricto ámbito de aplicación, el artículo 9 del Decreto de 20 de julio de 1972 (sobre todo teniendo en cuenta el artículo 6 de este último Decreto), no nos parece que su alegación, así como la de las otras circunstancias mencionadas,

consiga eximir a la legislación belga de todos sus defectos.

En efecto, por un lado, el Decreto de 1982 sólo se aplica a la región de Valonia y no a la de Bruselas; por otro, lo que se cuestiona en el motivo de recurso no es la interpretación del concepto de pequeñas cantidades, sino la formulación del artículo 9 del Decreto de 20 de julio de 1972 y su compatibilidad con el artículo 9 de la Directiva. Ahora bien, la redacción del referido artículo 9 del Decreto de 1972 deja abierta la delimitación de otros conceptos que tampoco quedan precisados en el Decreto de 1982.

Concretamente, la referencia a la simple prevención de *perjuicios* es menos limitativa que la referencia a *perjuicios importantes* contemplada en el tercer guión de la letra c del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva y, como el interés local no es un motivo autónomo de excepción, según los términos de esta disposición, dicho interés sólo puede servir como motivo de excepción a las normas generales en relación o conjunción con los diversos motivos que constan en ella.

En nuestra opinión, en lo que se refiere a las regiones de Bruselas y de Valonia, el Estado belga no ha cumplido adecuadamente la obligación de adaptar su ordenamiento jurídico a lo dispuesto en la Directiva, imputada por el artículo 18 de la misma.

5. Por consiguiente, proponemos que el Tribunal de Justicia declare que el Estado belga no adoptó, dentro del plazo señalado, las disposiciones necesarias para dar entero cumplimiento a las obligaciones que se derivan de la Directiva 79/409 del Consejo, de 2 de abril de 1979, y que, por esta razón, no ha cumplido una obligación que le incumbe en virtud del Tratado CEE.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida en el proceso deberá ser condenada en costas.