

Asunto C-900/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

6 de diciembre de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

29 de noviembre de 2019

Partes demandantes:

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

Parte demandada:

Ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro de Transición Ecológica y Solidaria)

Parte coadyuvante:

Fédération nationale de la chasse

1. Objeto y datos del litigio

- 1 La normativa francesa autoriza en cinco departamentos del sudeste [de Francia] el uso de ligas para la captura de zorzales y mirlos con el fin de usarlos como reclamos, en las condiciones que se especifican en un Decreto que exige, en particular, que, mediante Orden Ministerial, se limite anualmente el número de capturas de dichas especies.
- 2 Dos asociaciones de defensa de los animales denuncian tanto el uso de ligas, que, en su opinión, son dispositivos de captura crueles, como la captura de especies de aves cuyas poblaciones, según revelan los nuevos conocimientos científicos

disponibles, han sido objeto de una merma considerable y presentan sensibilidad al sufrimiento.

- 3 Dichas asociaciones interpusieron sendos recursos ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) contra la normativa que autoriza el uso de ligas.
- 4 La Fédération nationale des chasseurs se personó voluntariamente como parte coadyuvante para solicitar que se desestimaran los recursos.
- 5 Al examinar, en particular, los motivos basados en el incumplimiento de las disposiciones y objetivos de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, el Conseil d'État suspende el procedimiento y plantea al Tribunal de Justicia dos cuestiones de interpretación.

2. Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado de la Unión Europea (TUE)

- 6 El artículo 3 establece lo siguiente:

«1. [...]

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en [...] un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. [...]»

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (Carta)

- 7 El artículo 37 dispone:

«Protección del medio ambiente

En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.»

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva sobre las aves)

- 8 Con arreglo al artículo 2:

«Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1

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

9 A tenor del artículo 8:

«1. En lo que se refiere a la caza, la captura o muerte de aves en el marco de la presente Directiva, los Estados miembros prohibirán el recurso a cualquier medio, instalación o método de captura o muerte masiva o no selectiva o que pudiera causar la desaparición local de una especie, y en particular, los que se enumeran en la letra a) del anexo IV.»

10 El artículo 9 dispone en los pasajes pertinentes para el presente asunto que:

«1. Los Estados miembros podrán introducir excepciones a los artículos 5 a 8 si no hubiere otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes:

[...]

c) para permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades. [...].»

11 Lo dispuesto en el anexo IV tiene el siguiente tenor a los efectos que interesan en el presente asunto:

«ANEXO IV

a)

– Lazos [...], ligas, anzuelos, aves vivas utilizadas como reclamos cegadas o mutiladas, [...].»

Legislación francesa

Code de l'environnement (Código del medio ambiente)

12 El título II (Caza) contiene el artículo L424-4, el cual, en los pasajes que interesan para el presente asunto, establece lo siguiente:

«[...]

Con el fin de permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la caza de determinadas aves de paso en pequeñas cantidades, el Ministro competente en materia de caza precisará las condiciones en que se autorizará el uso de métodos y medios de caza consolidados por las prácticas tradicionales, que constituyen excepciones a los autorizados en el párrafo primero.

[...]

Las ligas se colocarán una hora antes del amanecer y se retirarán antes de las once de la mañana. [...]»

L'arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (Decreto de 17 de agosto de 1989 relativo al uso de ligas para la captura de zorzales y mirlos con el fin de usarlos como reclamos en los departamentos de Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var y Vaucluse)

13 El artículo 1 dispone lo siguiente:

«Se autoriza el uso de ligas para la captura de zorzales (...) y mirlos negros, con el fin de usarlos como reclamos para fines personales, en los departamentos de Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var y Vaucluse, en las condiciones estrictamente controladas que se determinan a continuación con objeto de permitir la captura selectiva y en pequeñas cantidades de dichas aves, ya que no existe otra solución satisfactoria.»

14 Con arreglo al artículo 4:

«Las ligas solo podrán permanecer colocadas mientras el cazador se encuentre presente. Toda ave atrapada será inmediatamente limpiada. Se prohíbe llevar escopeta durante esta práctica.»

15 El artículo 6 es del siguiente tenor:

«El Ministro competente en materia de caza fijará cada año el cupo máximo de capturas por temporada, así como, en su caso, las especificaciones técnicas oportunas para cada departamento.»

16 El artículo 11 establece que:

«Toda presa de especie distinta a los zorzales [...] y los mirlos negros atrapada accidentalmente será inmediatamente limpiada de liga y liberada.»

Les arrêtés ministériels du 24 septembre 2018 relatifs à la campagne 2018-2019 (Órdenes Ministeriales de 24 de septiembre de 2018 relativas a la temporada 2018-2019)

17 Las cinco Órdenes Ministeriales establecen, respectivamente, en su artículo 1:

[«]En la temporada 2018-2019, en los departamentos de [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] y [Vaucluse], el número máximo de capturas con liga de zorzales o de mirlos negros con el fin de usarlos como reclamos será, respectivamente, de [2 900], [400], [11 400], [12 200] y [15 600] ejemplares.[»]

3. Alegaciones de las partes

Partes demandantes:

- 18 Las asociaciones demandantes alegan que la normativa francesa infringe el artículo 9, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, en particular, porque autoriza un método de caza tradicional no selectivo. A este respecto, la Ligue pour la protection des oiseaux solicita que se designe a un experto con el fin de determinar el porcentaje a que ha ascendido, en las últimas temporadas de caza, el número de aves atrapadas accidentalmente en las varetas impregnadas con liga, de especies distintas de aquellas cuya captura con liga se autoriza. Por otra parte, la normativa no proporciona una motivación respecto a la supuesta inexistencia de una solución satisfactoria alternativa a la captura con liga que autoriza.
- 19 En primer término, dichas asociaciones recuerdan que el artículo 8 de la Directiva sobre las aves prohíbe los métodos de captura masiva o no selectiva y, en particular, las ligas. No obstante, el artículo 9 de la Directiva sobre las aves autoriza a los Estados miembros a introducir excepciones a esta prohibición «si no hubiere otra solución satisfactoria» por una serie de motivos tasados y, en particular, en virtud de la letra c), para permitir, de un modo selectivo, la captura de determinadas aves en pequeñas cantidades.
- 20 Añaden que el Tribunal de Justicia ha declarado que «para que las autoridades competentes solo puedan hacer uso de las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva 2009/147 de una manera acorde con el Derecho de la Unión, el marco legal y reglamentario nacional debe diseñarse de forma que la aplicación de las excepciones que se mencionan en dicho artículo se ajuste al principio de seguridad jurídica. Por tanto, la normativa nacional aplicable en esta materia debe enunciar de forma clara y precisa los criterios por los que se establecen excepciones y obligar a las autoridades competentes para su aplicación a tenerlos en cuenta. En relación con un régimen de excepciones, que debe ser interpretado en sentido estricto e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente decisión, los Estados miembros están obligados a garantizar que toda intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de decisiones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva» (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 21 Pues bien, las autoridades francesas autorizan la captura de aves mediante el uso de liga en condiciones que no están estrictamente controladas, cuando este modo de captura no es selectivo, sin haber investigado si existe otra solución satisfactoria y sin haber demostrado que las capturas autorizadas constituyen capturas en pequeñas cantidades.

- 22 Por otra parte, el objetivo de proteger o mantener el recurso a medios, instalaciones o métodos tradicionales de captura o muerte de aves con fines meramente recreativos no puede, por sí solo, justificar la supuesta inexistencia de otra solución satisfactoria, en el sentido de su artículo 9, que permite introducir excepciones a la prohibición de principio de determinados métodos de caza, establecida en su artículo 8.

Partes demandada y coadyuvante

- 23 El ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro de Transición Ecológica y Solidaria) y la Fédération nationale des chasseurs solicitan que se desestimen los recursos por infundados.

4. Apreciación del Conseil d'État

Sobre el carácter selectivo del modo de caza autorizado por la excepción

- 24 De lo dispuesto en el artículo L424-4 del Código del medio ambiente, en relación con los artículos 1, 4 y 11 del Decreto de 17 de agosto de 1989, se desprende que, para garantizar el carácter selectivo del método de captura tradicional que constituye el uso de ligas en los cinco departamentos de que se trata, los cazadores con licencia para practicar la captura con liga deben encontrarse en todo momento en las inmediaciones de sus instalaciones de caza, en particular con objeto de identificar las especies presentes en la zona de captura, evitar que especies distintas de los zorzales y los mirlos negros se acerquen a dichas instalaciones y, en su caso, estar en condiciones de limpiar y liberar inmediatamente a las aves pertenecientes a especies distintas que, pese a estas precauciones, hayan quedado atrapadas accidentalmente, al ser la captura con liga, en principio, un método de captura no letal.
- 25 En la sentencia de 27 de abril de 1988, Comisión/Francia (252/85, EU:C:1988:202), apartados 29 y 30, el Tribunal de Justicia, al conocer de un recurso por incumplimiento relativo a la normativa francesa vigente en ese momento, similar, en gran medida, a la normativa actual, declaró que «procede señalar que la normativa francesa referida a la captura de zorzales y de alondras comunes en determinados departamentos reviste un carácter muy preciso. Efectivamente, las mencionadas Órdenes ministeriales supeditan la concesión de autorizaciones de captura a un importante número de requisitos restrictivos. Además, procede hacer constar que la Comisión no ha demostrado que la normativa francesa permita capturas incompatibles con la explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades. En efecto: la Comisión no ha respondido al argumento de la parte demandada, según el cual el número de piezas se eleva a un mínimo porcentaje de la respectiva población.»
- 26 Sin embargo, en relación con el artículo 9 de la Directiva sobre las aves, en la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)

referente a la normativa relativa a otro modo de caza tradicional establecida por un Estado miembro, dictada tras la entrada en vigor del artículo 3 TUE y del artículo 37 de la Carta, el Tribunal de Justicia sostuvo que dicha normativa no cumplía las condiciones de selectividad que debe reunir un método de captura para aplicar una excepción a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva basándose en la existencia de «capturas accesorias» sin precisar el alcance de su impacto. No obstante, también declaró que la excepción autorizada por la normativa en cuestión no afectaba a «pequeñas cantidades» de aves, de modo que incumplía otro requisito establecido en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves.

- 27 El Conseil d'État planteará una primera cuestión prejudicial sobre el concepto de «captura accesoria» y sobre el criterio de selectividad requerido para aplicar la excepción enunciada en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves.

Sobre la inexistencia no motivada de otra solución satisfactoria

- 28 En su sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), apartado 51, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 9 de la Directiva sobre las aves exige «una motivación precisa y adecuada respecto al requisito relativo a la inexistencia de otra solución satisfactoria», establecido en el artículo 9 de la Directiva sobre las aves.
- 29 Pues bien, el Decreto de 17 de agosto de 1989 justifica la autorización de la captura con liga en las condiciones que en él se determinan basándose en que, atendiendo al carácter tradicional de este método de caza en los departamentos de que se trata, «no existe otra solución satisfactoria» (artículo 1), ya que esta técnica en cuestión corresponde, en los departamentos en los que se autoriza, a un método de caza consolidado por las prácticas tradicionales expresamente contempladas en el artículo L424-4 del Código del medio ambiente.
- 30 Por consiguiente, el Conseil d'État se pregunta si la protección de un método de caza tradicional recreativa puede justificar, por sí misma, la inexistencia de otra solución satisfactoria en el sentido exigido por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva para aplicar la excepción a la prohibición de principio de este método de caza, establecida en su artículo 8.

5. Cuestiones prejudiciales

- 31 El Conseil d'État plantea las dos cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Debe interpretarse lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, en el sentido de que impide que los Estados miembros autoricen el recurso a medios, instalaciones o métodos de captura o muerte que pueden provocar, aunque solo sea de forma limitada y con carácter

estrictamente temporal, capturas accesorias? En su caso, ¿qué criterios, basados, en particular, en la proporción o la envergadura limitadas de dichas capturas accesorias, en el carácter en principio no letal del modo de caza autorizado y en la obligación de liberar sin daños graves a los ejemplares capturados accidentalmente, pueden aplicarse para considerar que se cumple el criterio de selectividad establecido por dicha disposición?

- 2) ¿Debe interpretarse la Directiva de 30 de noviembre de 2009 en el sentido de que el objetivo de proteger el recurso a métodos y medios de caza de aves consolidados por las prácticas tradicionales, con fines recreativos, y en la medida en que se cumplen los demás requisitos establecidos en la letra c) del mismo apartado para la aplicación de tal excepción, puede justificar la inexistencia de otra solución satisfactoria en el sentido del artículo 9, apartado 1, y permite, por lo tanto, aplicar una excepción a la prohibición de dichos métodos y medios de caza establecida en su artículo 8?»