Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 8 de mayo de 2019[1]

Asunto C-674/17

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu ry
con intervención de:
Risto Mustonen,
Kai Ruhanen,
Suomen riistakeskus

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 92/43/CEE (“Directiva hábitats”) — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres — Artículo 12, apartado 1, letra a) — Prohibición del sacrificio deliberado de las especies que figuran en el anexo IV, letra a) — Especie *Canis lupus* (lobo) — Artículo 16, apartado 1, letra e) — Excepción — Requisitos — Práctica denominada “caza de gestión”»

I. Introducción

1. Mediante su petición de decisión prejudicial, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva 92/43/CEE,[2] comúnmente denominada «Directiva hábitats».

2. Esta petición se inscribe en el marco de un litigio entre el Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola — Pohjois-Savo Kainuu ry (Asociación para la Defensa del Medio Ambiente Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu; en lo sucesivo, «Tapiola») y el Suomen riistakeskus (Instituto finlandés de la Fauna Salvaje; en lo sucesivo, «Instituto»). Tapiola solicita al órgano jurisdiccional remitente que anule las dos decisiones mediante las cuales el Instituto autorizó, para el año cinegético 2015-2016, el sacrificio de lobos en el marco de la práctica de la caza «de gestión».

3. Dicha práctica tenía esencialmente por objeto favorecer la «tolerancia social» de los habitantes de las zonas próximas a las zonas ocupadas por lobos a la presencia de estos, con el fin de reducir la caza furtiva y favorecer de este modo el estado de conservación de la población de lobos. El órgano jurisdiccional remitente pretende saber si los Estados miembros pueden autorizar la caza de gestión de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats y, si es así, en qué

1 Lengua original: francés.

2 Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193).

condiciones. La citada disposición permite a los Estados miembros establecer excepciones a su obligación de garantizar la prohibición del sacrificio deliberado de lobos en su calidad de especímenes de una especie rigurosamente protegida en virtud de dicha Directiva, siempre que se cumplan determinados requisitos.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. En virtud del artículo 1, letra g), de la Directiva hábitats, las «especies de interés comunitario» son las que, en el territorio a que se refiere el artículo 2 de esta misma Directiva, estén «en peligro» o sean «vulnerables», «raras» o «endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación». Estas especies «figuran o podrán figurar en el Anexo II y/o IV o V».

5. El artículo 1, letra i), de la citada Directiva define el «estado de conservación de una especie» como «el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2» y enuncia los criterios que permiten considerar «favorable» el estado de conservación de una especie.

6. El artículo 2 de esta misma Directiva dispone:

«1. La presente Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.

2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

7. El artículo 12, apartado 1, de la Directiva hábitats establece:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

[…]»

8. En el anexo IV, letra a), de dicha Directiva, figura, entre las especies animales que presentan un interés comunitario y que requieren una protección estricta, la especie *Canis lupus*, comúnmente conocida como lobo, con la excepción, en particular, de «las poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno».

9. A tenor del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva:

«Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;

b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;

c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;

d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;

e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV.»

B. Derecho finlandés

1. Leyes de caza

10. De conformidad con el artículo 37, párrafo tercero, de la Ley n.º 615/1993 relativa a la caza, en su versión modificada por la Ley n.º 159/2011 (en lo sucesivo, «Ley de caza»), el lobo está sujeto a un régimen de protección permanente. No obstante, el artículo 41, párrafo primero, de esta misma Ley permite al Instituto establecer excepciones respecto a la protección exigida, siempre que se cumplan los requisitos enunciados en sus artículos 41a a 41c.

11. Con arreglo al artículo 41, párrafo cuarto, de la Ley de caza, mediante decreto gubernamental se podrán establecer normas relativas al procedimiento de concesión de permisos especiales, así como las condiciones y modalidades de dicha concesión. Según el artículo 41, párrafo quinto, de esta misma Ley, el número anual de capturas efectuadas en virtud de permisos especiales podrá limitarse mediante decreto del Ministerio de Agricultura y Silvicultura.

12. El artículo 41a, párrafo primero, de la Ley de caza, transpone, en Derecho finlandés, el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva hábitats. El artículo 41a, párrafo tercero, de dicha Ley incorpora al Derecho interno el artículo 16, apartado 1, letra e), de la citada Directiva, al establecer que «también se podrán conceder permisos especiales respecto al lobo […] para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la captura o el sacrificio de determinados especímenes».

2. Decreto gubernamental n.º 452/2013

13. Con arreglo al artículo 3 del Decreto gubernamental n.º 452/2013, se podrán conceder, en virtud del artículo 41a, párrafo tercero, de la Ley de caza, permisos especiales para la captura o sacrificio de lobos dentro del área de gestión del reno entre el 1 de octubre y el 31 de marzo y, en el resto del país, entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo.

14. El artículo 4, párrafo primero, de dicho Decreto establece que solo se podrán conceder permisos especiales para un territorio delimitado en el que se cumplan los requisitos enunciados en el artículo 41a de la Ley de caza. El artículo 4, párrafo tercero, de este mismo Decreto precisa que los permisos especiales a que se refiere el artículo 41a, párrafo tercero, de la Ley de caza, solo se podrán conceder para la caza en zonas en que la especie afectada presente una población numerosa.

3. Decretos del Ministerio de Agricultura y Silvicultura

15. Respecto al año cinegético 2015-2016, el artículo 1 del Decreto n.º 1488/2015 del Ministerio de Agricultura y Silvicultura relativo a la caza del lobo autorizada mediante permisos especiales fuera del área de gestión del reno (en lo sucesivo, «Decreto n.º 1488/2015»), adoptado sobre la base del artículo 41, párrafo quinto, de la Ley de caza, fijó en 46 el número máximo de especímenes cuya caza cabía autorizar en virtud del artículo 41a, apartado 3, de la citada Ley.

16. En cuanto atañe a los años cinegéticos comprendidos en el período 2016-2018, el artículo 1 del Decreto n.º 1335/2016 del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, relativo a la caza del lobo autorizada mediante permisos especiales fuera del área de gestión del reno (en lo sucesivo, «Decreto n.º 1335/2016»), fijó en 53 el número máximo de especímenes que cabía sacrificar en virtud de permisos especiales concedidos con arreglo al artículo 41, párrafo primero, de la Ley de caza, tomados en conjunto. Según el artículo 3, párrafo tercero, de dicho Decreto, ese número incluía los lobos abatidos por orden policial, los fallecidos como consecuencia de accidentes de tráfico y aquellos cuya muerte por otras causas hubiera sido oficialmente confirmada.

4. Plan de gestión de la población de lobos

17. El 22 de enero de 2015, el Ministerio de Agricultura y Silvicultura adoptó un nuevo plan de gestión de la población finlandesa de lobos (en lo sucesivo, «plan de gestión»).[3] Dicho plan tenía como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de dicha población. Fijaba en 25 parejas reproductoras el tamaño mínimo de una población de lobos viable. Dicho plan abogaba por una gestión local de la población de lobos dirigida a garantizar la supervivencia de cada manada y, al mismo tiempo, favorecer la convivencia entre los lobos y el hombre.

18. El plan de gestión recuerda que, desde el año 2007, no se había concedido ningún permiso especial para sacrificar lobos en virtud de la caza de gestión (en lo sucesivo, «permisos especiales para la caza de gestión»). Pues bien, a partir del año 2007, la población finlandesa de lobos fue disminuyendo hasta alcanzar en 2013 su cota mínima, de 120 especímenes aproximadamente. Durante dicho período, se procuró aumentar la población mediante la aplicación de una política de protección rigurosa. Solo se permitía la concesión de permisos especiales para la prevención de daños. A pesar de la disminución de la población de lobos, en las zonas rurales se mantuvieron, e incluso aumentaron, las

3 El plan de gestión está disponible en Internet en la dirección: https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

críticas respecto a la presencia de lobos y a los problemas causados por estos. El fracaso de dicha política se debe a que las autoridades competentes no fueron capaces de contrarrestar los temores de las personas que residen cerca de las zonas habitadas por lobos. La frustración reinante incrementó la aceptación social de la matanza ilegal de lobos.

19. En vista de los acontecimientos descritos, el plan de gestión se basaba en la premisa según la cual el éxito de la política de conservación de la población de lobos supone la toma en consideración de las preocupaciones y necesidades de dichas personas. Para atender las preocupaciones y necesidades expresadas y establecer un modelo legal de gestión de dicha población que permitiera actuar contra los especímenes causantes de daños y, de este modo, evitar la caza furtiva, el plan de gestión estableció la posibilidad de conceder permisos especiales para la caza de gestión. En conjunto, dichos permisos especiales no podían concederse respecto a un número de especímenes superior al número máximo anual de especímenes cuyo sacrificio hubiese sido autorizado en el territorio finlandés a efectos de la caza de gestión, fijado mediante Decreto por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura sobre la base de la información facilitada por el Luonnonvarakeskus (Instituto de Recursos Naturales, Finlandia).

20. Los permisos especiales para la caza de gestión solo podían concederse para capturar o sacrificar determinados especímenes de lobos, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, en zonas en las que la especie estaba sólidamente asentada. El Instituto debía evaluar en cada caso concreto la viabilidad de la manada considerada. En determinados casos podían concederse permisos especiales para la caza de gestión en zonas habitadas por lobos causantes de daños o perjuicios, siempre que se tratara de zonas en que la especie estuviera muy presente.

21. En particular, se consideraba necesario seleccionar los especímenes que podían ser abatidos al efecto de garantizar la viabilidad de la manada. A este respecto, el plan de gestión establecía que la caza debía tener por objeto un espécimen joven de la manada o, en su caso, el espécimen causante de los daños o perjuicios a los vecinos de los territorios afectados o a sus propiedades. El Instituto debía valorar en cada caso concreto si existían otras medidas satisfactorias alternativas a la concesión de los permisos especiales.

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. Mediante decisiones de 18 de diciembre de 2015 (en lo sucesivo, «decisiones controvertidas»), el Instituto concedió a los Sres. Risto Mustonen y Kai Ruhanen, con arreglo a los artículos 41 y 41a, apartado 3, de la Ley de caza, permisos de caza que les autorizaban a cazar lobos, entre el 23 de enero y el 21 de febrero de 2016, en la región de Savonia del Norte (Finlandia).

23. Las decisiones dirigidas a los Sres. Mustonen y Ruhanen autorizaban a estos a sacrificar cuatro y tres lobos respectivamente. La autorización se limitaba, para cada presa, al territorio de una manada concreta identificada en dichas decisiones. Cada una de las manadas constaba de entre cinco y siete especímenes y se consideraba viable y estable. En torno a las zonas objeto de los permisos de caza habitaban otras manadas.

24. En las citadas decisiones, el Instituto señaló que determinados especímenes integrantes de las manadas que ocupaban dichas zonas habían ocasionado daños o perjuicios de manera recurrente. En particular, determinados lobos habían herido a perros durante la caza. Si bien el mantenimiento de los perros en jaulas permitió limitar dichos daños, esta solución se considera inadecuada en el ámbito de la caza. En las zonas afectadas, aunque apartadas, vivían familias con hijos, y a los padres les preocupaba la seguridad de sus hijos.

25. Las decisiones controvertidas contenían recomendaciones. En primer lugar, aconsejaban evitar la caza de los «machos alfa» y ejercerla específicamente sobre los especímenes jóvenes o causantes de daños. En segundo lugar, recomendaban evitar el sacrificio de especímenes provistos de collar transmisor. En tercer lugar, dichas decisiones instaban a sus destinatarios a tomar en consideración, en su caso, la muerte de especímenes de las manadas objeto del permiso especial oficialmente confirmada antes de la fecha de inicio de la caza autorizada. En tal caso, se recomendaba reducir en consecuencia el número de capturas, de manera que la mortalidad total no superara la inicialmente autorizada en los permisos de caza.

26. Estas mismas decisiones se remitían al marco jurídico nacional aplicable, así como al plan de gestión. El Instituto indicó en dichas decisiones que, a su parecer, el número de capturas que podría efectuarse en virtud de permisos especiales concedidos para la caza de gestión dentro de los límites del contingente de 46 especímenes establecido en el artículo 1 del Decreto n.º 1488/2015 no supondría un perjuicio para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie afectada en su área de distribución natural. Por otro lado, el Instituto alegó que la única solución satisfactoria consistía en la concesión de permisos especiales para la caza de gestión en las zonas afectadas. Añadió que la caza se produciría en condiciones de riguroso control. Indicó que su carácter selectivo y limitado se concretaría a través de la imposición, en las decisiones controvertidas, de restricciones geográficas y cuantitativas, así como del método de caza aplicable.

27. El 31 de diciembre de 2015, Tapiola interpuso ante el Itä-Suomen hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Finlandia Oriental, Finlandia) sendos recursos de anulación de las decisiones controvertidas y solicitó que se prohibiera su ejecución. Mediante resoluciones de 11 de febrero de 2016, dicho órgano jurisdiccional declaró la inadmisibilidad de tales recursos. Tapiola interpuso recurso contra estas resoluciones. Mediante resoluciones interlocutorias de 29 de mayo de 2017, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) admitió parcialmente dicho recurso.

28. En apoyo de su recurso, Tapiola alega que las decisiones controvertidas vulneran, en particular, los artículos 12 y 16 de la Directiva hábitats. Afirma que el artículo 16, apartado 1, letra e), de dicha Directiva se refiere exclusivamente a los supuestos en que, para mantener en buen estado de conservación la población de la especie afectada, sea preciso o posible establecer excepciones a las obligaciones de protección rigurosa de dicha especie. Pues bien, según Tapiola, la caza puede deteriorar el estado de conservación de la referida especie, seriamente amenazada en Finlandia. Por otro lado, Tapiola sostiene que además no se ha demostrado que la caza del lobo contribuya a la consecución de los objetivos que, según el plan de gestión, persigue dicha caza. Añade que cada permiso especial para la caza de gestión concedido por el Instituto lo fue sobre la base de una valoración referida únicamente al territorio afectado por el permiso, sin tener en cuenta el impacto acumulado de todos los permisos especiales referidos a otros territorios sobre el estado de conservación del lobo.

29. En su escrito de contestación, el Instituto alega que la caza de gestión se basa en un ensayo limitado a dos años y vinculado a la ejecución del plan de gestión. Añade que dicho ensayo no ha tenido continuidad, tal y como pone de manifiesto la adopción del Decreto n.º 1335/2016. El Instituto sostiene que comprobó de manera exhaustiva el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats. Añade que el nivel en el que ha de evaluarse el impacto de una excepción depende de las características biológicas de la especie en cuestión. En el caso del lobo, ese nivel no corresponde a la manada, sino a todas las poblaciones, incluidas las que se extienden más allá de las fronteras nacionales.

30. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que la especie *Canis lupus* está seriamente amenazada en Finlandia. En dicho país, el número de lobos ha oscilado significativamente a lo largo de los años, y se presume que estas grandes oscilaciones están relacionadas con la caza furtiva. Además, dado su reducido tamaño, la población de lobos es vulnerable a las adversidades.

31. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, en cuanto atañe a las repercusiones, acerca de la conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats de una excepción inscrita en el marco de un plan nacional de gestión y de una normativa interna que establece el número máximo anual de capturas autorizadas en todo el territorio del Estado miembro de que se trata. Además, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si dicha disposición permite que la caza de gestión tenga como objetivo una población local cuyo estado de conservación sea favorable, sin valorar el estado de conservación de la población de lobos en todo el territorio del Estado miembro. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si se pueden conceder permisos especiales para la caza de gestión, aun cuando el estado de conservación de dicha población no sea favorable, siempre que ello no suponga un perjuicio aún mayor para la población en cuestión.

32. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las decisiones controvertidas cumplen el requisito enunciado en la parte introductoria del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, relativo a la inexistencia de otra solución satisfactoria. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional señala que no existen pruebas científicas que confirmen que la caza de gestión tiene por efecto reducir la caza furtiva en tal medida que resulta beneficiosa, con carácter general, para el estado de conservación del lobo. Este mismo órgano jurisdiccional añade que los permisos especiales controvertidos en el litigio principal también tenían por objeto evitar daños a los perros y favorecer la sensación general de seguridad de las personas que viven en las zonas afectadas. Pues bien, no existe ninguna indicación expresa según la cual tales permisos especiales estén comprendidos en los supuestos contemplados por el artículo 16, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva hábitats.

33. Habida cuenta de estas consideraciones, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió, mediante resolución de 28 de noviembre de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de diciembre de 2017, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es posible, de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats y teniendo en cuenta el tenor de dicha disposición, conceder a cazadores individuales, previa solicitud, permisos especiales de ámbito regional para la "caza de gestión"?

   a) ¿Es relevante para la valoración de esta cuestión que el ejercicio de la facultad discrecional en cuanto a la decisión sobre los permisos especiales se oriente por un plan nacional de gestión y por el número máximo de animales muertos, establecido reglamentariamente, dentro de cuyos límites pueden concederse anualmente permisos especiales para esa zona del Estado miembro?

   b) ¿Pueden tenerse en cuenta en dicha valoración otros factores, como por ejemplo la finalidad de evitar daños a los perros y favorecer la sensación general de seguridad?

2) ¿Puede justificarse la concesión de permisos especiales para la caza de gestión en el sentido de la primera cuestión prejudicial con el argumento de que para evitar la caza furtiva no existe ninguna otra solución satisfactoria a efectos del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats?

   a) ¿Pueden tenerse en cuenta en esos casos las dificultades prácticas que plantea la vigilancia de la caza furtiva?

   b) ¿Es relevante para la valoración de la cuestión de si existe otra solución satisfactoria también la finalidad de evitar daños a los perros y favorecer la sensación general de seguridad?

3) ¿Cómo se ha de valorar el requisito mencionado en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats relativo al estado de conservación de las poblaciones de especies al conceder permisos especiales de ámbito regional?

a) ¿El estado de conservación de una especie se debe apreciar tanto referido a una determinada zona como a todo el territorio del Estado miembro, o referido a un área de distribución aún mayor de la especie afectada?

b) ¿Es posible que los requisitos previstos en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats para la concesión de permisos especiales se cumplan aunque el estado de conservación de una especie, según una valoración objetiva, no pueda calificarse de favorable a efectos de la Directiva?

c) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior: ¿en qué tipo de situación podría considerarse que es así?»

34. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia Tapiola, el Instituto, los Gobiernos finlandés y danés y la Comisión Europea. Estos últimos, así como el Sr. Ruhanen y el Gobierno sueco, fueron oídos en la vista celebrada el 9 de enero de 2019.

IV. Análisis

A. Consideraciones previas

35. Las decisiones controvertidas autorizan el sacrificio de un total de siete lobos sobre la base de la disposición de Derecho finlandés que transpone el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats. En este sentido, las referidas decisiones se enmarcan en el ejercicio de la facultad conferida al Instituto, con arreglo al plan de gestión, para autorizar la caza de gestión dentro del límite impuesto por la reglamentación nacional, establecido en 46 especímenes para el año cinegético 2015-2016.

36. En el plan de gestión, el Instituto señaló, como obstáculo al éxito de la política de protección de los lobos, la falta de apoyo de las poblaciones rurales próximas a las zonas ocupadas por los lobos. La falta de legitimidad de dicha política a ojos de estas poblaciones propició un fenómeno de caza furtiva de amplio alcance. El plan de gestión se concibió como un ensayo para determinar si la legalización de la caza de un número preestablecido de lobos conlleva una disminución de la caza furtiva y, por ende, una mejora del estado de conservación de la población de lobos. Como se desprende de la resolución de remisión, en este contexto se tuvieron asimismo en cuenta los objetivos de evitar que los lobos hirieran a los perros y favorecer la sensación general de seguridad de las personas habitantes en las poblaciones rurales.

37. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente indica que de los resultados de dicho ensayo no se ha podido deducir que la caza de gestión resulte eficaz en la lucha contra la caza furtiva, con la consiguiente mejora del estado de conservación de la población de lobos, extremo que ha confirmado el Gobierno finlandés en la vista. Además, dicho ensayo no tuvo continuidad, ya que, posteriormente, solo se concedieron permisos especiales para el sacrificio deliberado de lobos sobre la base de los motivos enunciados en las disposiciones de Derecho finlandés de transposición del artículo 16, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva hábitats.

38. Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si las decisiones controvertidas, en la medida en que establecen una excepción a la obligación de garantizar la prohibición de sacrificar lobos deliberadamente, prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), en relación con el anexo IV, letra a), de la Directiva hábitats, cumplen los requisitos enunciados en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la citada Directiva y, por consiguiente, son

compatibles con dichas disposiciones.[4]

39. Con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, el establecimiento de toda excepción a esta obligación está supeditado al cumplimiento de dos requisitos de carácter general. En primer lugar, el establecimiento de la excepción requiere que no exista ninguna otra solución satisfactoria (sección B). En segundo lugar, la excepción no debe suponer un perjuicio para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural (sección C).

40. Por otro lado, la aplicación de dicha disposición debe basarse en uno de los supuestos contemplados para el establecimiento de excepciones en las letras a) a e) de dicho precepto. El artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, pertinente en el caso de autos, permite el establecimiento de excepciones para el sacrificio de especímenes de las especies a que se refiere el anexo IV, letra a), de la citada Directiva,[5] siempre que se cumplan determinados requisitos (sección D).

41. La comprobación del cumplimiento de todos estos requisitos implica apreciaciones de hecho que compete efectuar únicamente al órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales planteadas ayudarán a este a llevar a cabo esta tarea.

42. Antes de emprender el análisis de estas cuestiones, considero útil recordar ciertas observaciones de carácter general, ya planteadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que me servirán de guía en el desarrollo de dicho análisis.

43. En primer lugar, el Tribunal de Justicia ha señalado reiteradamente que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, prevé un régimen de establecimiento de excepciones a las obligaciones de protección rigurosa de las especies enunciadas en el anexo IV, letra a), de dicha Directiva, de forma que dicho artículo debe interpretarse en sentido restrictivo.[6]

4 Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva hábitats forman un conjunto coherente de normas cuyo objeto es garantizar la protección de las poblaciones de las especies afectadas. Por consiguiente, toda excepción incompatible con el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva infringe además los artículos 12 o 13 de esta. Véase la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626), apartado 112.

5 No comparto el punto de vista expresado por Tapiola según el cual el concepto de «toma», en el sentido del artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, no incluye el sacrificio de especímenes de las especies afectadas. Tal como sostienen las demás partes interesadas que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, dicho concepto constituye un término genérico que abarca tanto la captura como el sacrificio de especímenes. Como alegan los Gobiernos danés y sueco, el empleo de dicho término puede deberse, en particular, al hecho de que las especies enumeradas en el anexo IV de la citada Directiva incluyen, además de especies animales, especies vegetales respecto a las cuales la expresión «sacrificio» resulta inadecuada. El documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario prevista por la [Directiva hábitats] (febrero de 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, p. 59, punto 33; en lo sucesivo, «documento de orientación de la Comisión») corrobora esta interpretación. Si bien dicho documento de orientación carece de carácter vinculante, contiene directrices detalladas susceptibles de arrojar luz sobre la interpretación de la Directiva hábitats. La interpretación que yo propongo resulta asimismo de la aplicación por analogía de la jurisprudencia relativa al artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7). En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que dicha disposición, la cual permite establecer excepciones a las obligaciones de protección derivadas de dicha Directiva en situaciones comparables a las enunciadas en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, puede servir de fundamento para la caza de aves silvestres (véanse, en particular, las sentencias de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros, C-182/02, EU:C:2003:558, apartado 10, y de 15 de diciembre de 2005, Comisión/Finlandia, C-344/03, EU:C:2005:770, apartado 31).

6 Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626), apartado 111; de 10 de mayo de 2007, Comisión/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274), apartado 110, y de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341), apartado 25.

44. En segundo lugar, en la medida en que esta disposición establece un régimen de excepciones, impone la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente resolución. Es más, solo se pueden establecer excepciones sobre la base de resoluciones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en dicha disposición. [7]

45. Por último, la jurisprudencia relativa al artículo 9 de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, [8] el cual permite a los Estados miembros establecer excepciones a las obligaciones de protección de las especies de aves silvestres en situaciones comparables a las enunciadas en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, también es pertinente a efectos de interpretar esta disposición. [9] En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que toda excepción establecida en virtud del artículo 9 de la Directiva relativa a la conservación de aves silvestres debe basarse en datos de carácter geográfico, climático, medioambiental y biológico. [10] Dicho principio, al igual que otras apreciaciones derivadas de la jurisprudencia relativa a la citada disposición que evocaré en el desarrollo de mi exposición, [11] es, en mi opinión, extrapolable al contexto del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats.

B. Sobre el alcance del requisito relativo a la inexistencia de otra solución satisfactoria

46. Mediante la parte introductoria y la letra b) de su primera cuestión prejudicial, así como mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el objetivo de luchar contra la caza furtiva, en relación, en su caso, con los objetivos de evitar que los lobos hieran a los perros y favorecer la seguridad de las poblaciones locales, justifica la concesión de permisos especiales para la caza de gestión en virtud del artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats. En particular, pretende saber si, habida cuenta de las dificultades prácticas que plantea la vigilancia de la caza furtiva, la concesión de tales permisos especiales cumple el requisito, enunciado en la parte introductoria del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva, según el cual solo se podrán establecer excepciones «siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria».

47. A mi parecer, este requisito puede entenderse como una manifestación específica del principio general de proporcionalidad sobre el que descansa el Derecho de la Unión. [12] En efecto, obliga al Estado miembro que pretende establecer una excepción a identificar claramente el objetivo legítimamente perseguido (subsección 1). Una vez determinado dicho objetivo, el Estado miembro de que se trata debe demostrar que la medida es apropiada (subsección 2) y necesaria (subsección 3) para el logro del objetivo en cuestión. [13]

7 Sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341), apartado 25. Véanse, asimismo, entre otras y por analogía, las sentencias de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartado 34, y de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), apartado 47.

8 Véase la nota 5 de las presentes conclusiones.

9 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626), apartado 25. Véase asimismo el documento de orientación de la Comisión, p. 53, punto 4.

10 Véanse las sentencias de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartado 25, y de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), apartado 62.

11 Véanse, en particular, los puntos 54, 71, 106 y 110 de las presentes conclusiones.

12 Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752), punto 24.

13 Véase, en este sentido, el documento de orientación de la Comisión, p. 60, punto 36. En mi opinión, el requisito según el cual el establecimiento de una excepción no puede suponer un perjuicio para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate, también establecido en la parte introductoria del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, lleva implícito un test de «proporcionalidad en sentido estricto», el cual consiste en comprobar que los inconvenientes del establecimiento de una excepción no son desproporcionados respecto a los objetivos perseguidos (véanse los puntos 77 y ss. de las presentes conclusiones). En este sentido, dicha disposición fija el límite a partir del cual debe prevalecer necesariamente el interés de la protección de la especie sobre otros intereses opuestos.

1. Sobre la determinación de los objetivos perseguidos por la concesión de permisos especiales para la caza de gestión

48. Como indica la resolución de remisión, los permisos especiales controvertidos en el litigio principal, así como el plan de gestión en el marco del cual se inscriben, persiguen simultáneamente los objetivos de aplacar la caza furtiva, evitar daños a los perros y favorecer la sensación general de seguridad de las personas residentes en las proximidades de las zonas ocupadas por los lobos. Estos dos últimos objetivos se presentan como estrechamente vinculados al primero, en la medida en que su consecución contribuye, según el Instituto, a favorecer la «tolerancia social» al lobo por parte de las poblaciones humanas locales y, en consecuencia, a reducir la caza ilegal. La finalidad de la concesión de los permisos especiales para la caza de gestión se sitúa, por tanto, en la confluencia entre el objetivo de conservación de las poblaciones de lobos y unos intereses humanos opuestos.

49. Como se desprende de una interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, los objetivos antes mencionados constituyen, en mi opinión, fines legítimos que se pueden invocar en apoyo de una excepción basada en dicha disposición.

50. *En primer lugar*, ha de observarse que, a diferencia de las demás causas de excepción enumeradas en el artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva, la letra e) de esta disposición no enuncia los objetivos que se pueden perseguir mediante el establecimiento de una excepción. Sin embargo, enuncia requisitos adicionales relativos esencialmente al número limitado de especímenes recogidos, al carácter selectivo de las tomas y a las condiciones de control riguroso en que debe enmarcarse la excepción de que se trate. Estos requisitos específicos compensan la amplia facultad discrecional de que disponen los Estados miembros para determinar los objetivos perseguidos mediante el establecimiento de la excepción.

51. En tales circunstancias, los objetivos susceptibles de justificar el establecimiento de una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats pueden abarcar tanto la búsqueda de una mejora del estado de conservación de la especie, como la protección de intereses opuestos a dicha mejora. Dichos intereses incluyen, entre otros, los enunciados en las letras a) a d) de la citada disposición. Habida cuenta de los requisitos particularmente rigurosos enunciados en su letra e), el establecimiento de una excepción sobre esta base con el fin de perseguir objetivos solapados con los enunciados en las letras a) a d) del mismo precepto no conduce, contrariamente a lo que sostienen Tapiola y la Comisión, a una elusión de las causas de excepción establecidas en la citada disposición.

52. En la práctica, como han señalado los Gobiernos finlandés y danés, al ser más exigentes las condiciones previstas en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats que las inherentes a las demás causas de excepción, la aplicación de la citada disposición al efecto de alcanzar objetivos enunciados en el artículo 16, apartado 1, letras a) a d), de dicha Directiva se contemplará cuando no quede acreditado que se cumplen los requisitos necesarios para la aplicación de esas otras causas de excepción. [14]

14 Por ejemplo, un Estado miembro podría invocar el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats con la finalidad de evitar determinados daños o perjuicios cuando estos no tengan la envergadura necesaria para calificarse de daños «graves» en el sentido de la letra b) de esta misma disposición. Por otro lado, aunque el objetivo de conservación de la especie se puede perseguir en el marco del artículo 16, apartado 1, letras a) o d), de la Directiva hábitats, dicho objetivo también puede justificar el establecimiento de una excepción sobre la base de la letra e) de esta misma disposición cuando no se pueda invocar la aplicación de las letras a) o d) del citado precepto por no encontrarse suficientemente acreditado el beneficio que, mediante el establecimiento de la excepción, se espera obtener para el estado de conservación de la especie (retomaré esta cuestión en los puntos 61 y ss. de las presentes conclusiones).

53. *En segundo lugar*, la interpretación que propongo se basa en la finalidad del artículo 16, apartado 1, letra e), en relación con el artículo 2, de la Directiva hábitats. Dicha finalidad consiste en proporcionar a los Estados miembros un margen de flexibilidad que les permita tener en cuenta exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales [15] y, al mismo tiempo, cerciorarse de que no se vea afectada la consecución del objetivo general del régimen de protección rigurosa de las especies de interés comunitario, a saber, su mantenimiento o su restablecimiento en un estado de conservación favorable. [16]

54. Sentado lo anterior, como ha alegado la Comisión, los objetivos invocados en apoyo del establecimiento de una excepción deben determinarse de manera clara, precisa y fundamentada en la decisión de excepción. [17] En efecto, solo tal definición permite controlar el carácter apropiado y necesario de la excepción, el cual depende de los objetivos que persigue dicha medida. [18] Como se desprende de la aplicación por analogía de la jurisprudencia relativa al artículo 9, apartado 1, de la Directiva relativa a la conservación de aves silvestres, una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats no tiene otro objetivo que «una aplicación concreta y puntual que responda a exigencias precisas y a situaciones específicas». [19]

55. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las excepciones controvertidas en el litigio principal tienen por objeto resolver problemas específicos definidos de manera clara y precisa en las decisiones que constituyen su fundamento. Las siguientes observaciones podrán servirle de orientación en el marco de dicho examen.

56. Por una parte, es pacífico entre las partes que, tal como ha señalado el Instituto en las decisiones impugnadas —y el órgano jurisdiccional remitente ha considerado verosímil—, la caza furtiva representaba, en el momento de la adopción de dichas decisiones, un obstáculo considerable para el éxito de la política de conservación de la población de lobos. Además, el Instituto observó en dichas decisiones que diversos perros habían sido heridos por lobos. Aunque esto quedara demostrado, el hecho, alegado por Tapiola, de que el Instituto no haya demostrado la existencia de un riesgo estadísticamente elevado de que se inflijan daños a los perros no cuestiona la realidad del problema, aunque sea limitado, constatado por dicho Instituto.

57. Por otro lado, en cambio, como alega la Comisión, probablemente el objetivo de favorecer la sensación general de seguridad de los habitantes de las zonas a que se refieren las excepciones se formuló en términos demasiado generales para apreciar la proporcionalidad de las excepciones concedidas respecto a la persecución de dicho objetivo. En particular, de la resolución de remisión no se desprende que el Instituto haya fundamentado la realidad y el alcance de las inquietudes de dichos habitantes, ni, a fin de cuentas, las amenazas para la seguridad de estos. [20]

15 Véase el artículo 2, apartado 3, de la Directiva hábitats.

16 Véase el artículo 2, apartado 2, de la Directiva hábitats. Véase, asimismo, en este sentido, la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341), apartado 29.

17 Véase, en este sentido, el documento de orientación de la Comisión, p. 56, punto 14.

18 Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752), punto 25, y por la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613), punto 67. Y es más, la identificación clara y fundamentada de los objetivos de la excepción permite evitar que un Estado miembro pueda definir el problema que intenta resolver de forma tan artificial que excluya otras potenciales soluciones satisfactorias (véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2017:613, punto 68).

19 Véanse, en particular, las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, EU:C:1987:339), apartado 7; de 7 de marzo de 1996, Associazione Italiana per il WWF y otros (C-118/94, EU:C:1996:86), apartado 21, y de 11 de noviembre de 2010, Comisión/Italia (C-164/09, no publicada, EU:C:2010:672), apartado 28. Véase asimismo el documento de orientación de la Comisión, p. 56, punto 14.

20 A este respecto, la Comisión sostiene que desde hace casi un siglo no se han producido ataques de lobo al ser humano. Según la información de que dispone Tapiola, desde la II Guerra Mundial no se ha registrado en Fennoscandinavia ningún ataque de este tipo.

2. Sobre la idoneidad de los permisos especiales para la caza de gestión para lograr los objetivos perseguidos

58. En el contexto del presente asunto plantea dificultades particulares determinar el nivel de prueba necesario para acreditar que la excepción puede contribuir a la consecución de los objetivos previamente establecidos.

59. *En primer lugar*, en la medida en que los permisos especiales controvertidos en el litigio principal se basan en un ensayo dirigido a comprobar si la autorización de la caza legal contribuía a reducir la caza furtiva y, en última instancia, mejorar el estado de conservación de la población de lobos, en el momento en que el Instituto concedió dichos permisos, su idoneidad estaba cargada de incertidumbre.

60. En estas circunstancias, en mi opinión, contrariamente a lo que sostiene Tapiola, en el momento en que se concedieron tales permisos no se podía exigir que se acreditara, sin ningún atisbo de incertidumbre científica a este respecto, que dichos permisos iban a producir el efecto de reducir la caza ilegal y que iba a ser tal la repercusión de este efecto que la mortalidad total de lobos imputable al hombre iba a descender.

61. Como ya he señalado,[21] el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats proporciona, en mi opinión, una base jurídica para el establecimiento de excepciones destinadas a mejorar el estado de conservación de las poblaciones de la especie afectada cuando existe cierto grado de incertidumbre en cuanto a la eficacia que tendrán en la consecución de dicho objetivo. Como ha alegado el Gobierno finlandés, la concesión de permisos especiales para la caza de gestión como los controvertidos en el litigio principal puede contemplarse como una medida que persigue el objetivo de luchar contra la caza furtiva y permite valorar en qué medida repercute el hecho de autorizar este tipo de caza sobre el nivel de caza ilegal. Desde esta perspectiva, el hecho de que el ensayo no haya sido concluyente no significa por sí solo que la concesión de tales permisos sea inapropiada para la consecución del objetivo definido.

62. En mi opinión, conforme a los principios que se han recordado en los puntos 44 y 45 de las presentes conclusiones, para determinar si los permisos especiales para la caza de gestión resultan apropiados para alcanzar dicho objetivo, la autoridad nacional competente solo está obligada a fundamentar, sobre la base de datos científicos rigurosos, la hipótesis según la cual la autorización de la caza de gestión reduciría la caza ilegal, y ello en tal medida que tendría un beneficio neto sobre el estado de conservación de la población de lobos.[22] Esta hipótesis ha de examinarse, en particular, comparando el número de excepciones previstas con las estimaciones más recientes del número de tomas ilegales.

63. Esta conclusión no se ve cuestionada por el principio de cautela que ha invocado Tapiola. En el contexto de la Directiva hábitats, dicho principio implica esencialmente que si, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, existen dudas razonables sobre la inexistencia de posibles efectos perjudiciales de una actividad humana para la conservación de los hábitats y las especies

21 Véanse el punto 52 y la nota 14 de las presentes conclusiones.

22 Tales elementos de prueba pueden incluir estudios de carácter sociológico llevados a cabo en el Estado miembro de que se trate o incluso datos científicos relativos a las repercusiones de la caza de gestión autorizada en otros países sobre el estado de conservación de la especie del lobo.

protegidas, no se puede autorizar dicha actividad.[23] Pues bien, como expondré más adelante, dicha exigencia se encuentra implícita en el requisito, también enunciado en la parte introductoria del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, según el cual, antes de establecer una excepción, ha de acreditarse que esta *no supondrá un perjuicio* para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate.[24] El principio de cautela no obliga a las autoridades nacionales competentes a demostrar que el establecimiento de la excepción *mejorará* el estado de conservación de dichas poblaciones.

64. En el presente asunto, nada en la resolución de remisión indica que el Instituto, antes de adoptar las decisiones controvertidas, haya fundamentado sobre la base de datos científicos la hipótesis antes mencionada. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar de oficio si el Instituto realizó dicha tarea.

65. A este respecto, el Instituto alega que está demostrado que la caza de gestión tiene el potencial de reducir la caza furtiva, cuando menos a corto plazo. Tapiola y la Comisión sostienen que los estudios científicos disponibles tienden a indicar lo contrario.[25]

66. Por otro lado, según la información de que disponen estos últimos, a lo largo del año cinegético 2015-2016 se sacrificaron en Finlandia, sobre la base de permisos especiales para la caza de gestión, entre 43 y 44 lobos, de una población total integrada por un número comprendido entre 275 y 310 especímenes. Suponiendo que el órgano jurisdiccional remitente confirme estos datos, la tesis según la cual sacrificar a casi el 15 % de dicha población —sin contar la mortalidad confirmada por otras razones imputables al ser humano— habría podido mejorar su estado de conservación debe, como poco, despertar cierta cautela.

67. Tapiola añade, a este respecto, que el número de lobos afectados por los permisos especiales para la caza de gestión supera el número anual de tomas ilegales, estimado en torno a 30 especímenes según el plan de gestión.[26] Por consiguiente, la caza de gestión ha conducido al sacrificio de 14 especímenes más que los que habrían muerto a causa de la caza furtiva, y ello suponiendo que la caza de gestión hubiera erradicado la caza ilegal (extremo que no está claro). Estos datos, cuya exactitud está sujeta a comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, tienden a revelar la falta de idoneidad de dichos permisos especiales para alcanzar su objetivo de lucha contra la caza furtiva en interés de la protección de la especie.

68. *En segundo lugar*, en cuanto atañe a la idoneidad de los permisos especiales para impedir que los lobos causen daños a los perros, en principio, como ha señalado la Comisión, esta depende de saber si dichos permisos especiales afectan a los especímenes causantes de las lesiones constatadas. Pues bien, con arreglo a la resolución de remisión y como ha confirmado el Gobierno finlandés en la vista, las decisiones controvertidas se limitan a recomendar a sus destinatarios que se centren en los especímenes causantes de daños, sin obligarles a ello.

23 Véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 44; de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 66, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 117. Dichas sentencias se refieren al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, en la medida en que establece que la autorización de un plan o de un proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un lugar «Natura 2000» o no sea necesario para la misma, pero que puede afectar de manera apreciable a la integridad de dicho lugar solo puede concederse si las autoridades competentes se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Los principios que desarrolló el Tribunal de Justicia en dichas sentencias parecen aplicables por analogía a la interpretación del artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva en la medida en que este precepto supedita la concesión de toda excepción al cumplimiento de las obligaciones de protección rigurosa de las especies de interés comunitario a que dicha excepción no suponga un perjuicio para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de dichas especies en su área de distribución natural.

24 Véanse los puntos 89 a 92 de las presentes conclusiones.

25 Tapiola se remite, en particular, a los artículos Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A, Eikelboom, J. A. J., y Huijbregts, M. A. J., «The impact of hunting on tropical mammal and bird populations», *Science*, 356 (6334), 2017, pp. 180 a 183, y de Epstein, Y., «Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to "Tolerance Hunting" in the European Union and United States», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, n.º 1, 2017, pp. 19 a 29. La Comisión cita asimismo este último artículo.

26 Plan de gestión, p. 15.

69. Sin embargo, de conformidad con la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia,[27] no cabe excluir que el sacrificio de un individuo de una manada de lobos a la que pertenezcan determinados individuos que provoquen daños pueda prevenir, suprimir o reducir tales daños — aunque no se sacrifiquen los individuos causantes de estos— avivando el miedo del lobo frente al hombre. Según el Tribunal de Justicia, la autoridad que establece una excepción debe, no obstante, fundamentar esta hipótesis mediante elementos concretos. El órgano jurisdiccional remitente no ha precisado si se han aportado elementos de este tipo en el presente asunto, extremo que ha de comprobar.

3. Sobre el examen de las posibles soluciones alternativas

70. Como se desprende de la jurisprudencia,[28] el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats obliga a los Estados miembros a proporcionar una motivación precisa y adecuada en cuanto a la inexistencia de otra solución satisfactoria que permita alcanzar los objetivos invocados en apoyo de una excepción.[29]

71. El Tribunal de Justicia ha precisado asimismo que no se cumple la obligación de motivación similar que exige la aplicación del artículo 9, apartado 1, de la Directiva relativa a la conservación de aves silvestres cuando la excepción no contiene ninguna mención relativa a la inexistencia de otra solución satisfactoria ni se remite a los informes técnicos, jurídicos y científicos pertinentes.[30]

72. En el presente asunto, como han señalado Tapiola y la Comisión, la resolución de remisión no contiene ningún elemento que indique que el Instituto justificó por qué la única manera de alcanzar los objetivos invocados en apoyo de la concesión de los permisos especiales para la caza de gestión era legalizar parcialmente la caza del lobo, ni por qué era necesario conceder un número tan elevado de permisos a estos efectos.

73. A este respecto, como ha recalcado la Comisión, de dicha decisión no cabe deducir que el Instituto haya efectuado un análisis exhaustivo de las dificultades prácticas inherentes al control de la caza furtiva que pudiera haberle llevado a concluir que la aplicación de una política de vigilancia y sancionadora más estricta, combinada con otras medidas de prevención, no constituía una opción satisfactoria.[31] El órgano jurisdiccional remitente tampoco ha precisado si se contemplaron y desecharon de manera motivada las soluciones alternativas que defiende Tapiola, como el aumento de los créditos concedidos para el abastecimiento de vallas electrificadas y la aplicación de políticas más activas de información de las poblaciones locales.[32]

27 C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 42.

28 Véanse el punto 44 de las presentes conclusiones y la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341), apartado 31.

29 Esta obligación se deriva también del artículo 16, apartado 3, letra a), de la Directiva hábitats, el cual exige que los informes de las excepciones aplicadas en virtud del apartado 1 de este artículo, cuyo apartado 2 establece la obligación de los Estados miembros de transmitir dichos informes a la Comisión, mencionen «el motivo de [las excepciones], […] con indicación, si procede, de las soluciones alternativas no adoptadas y de los datos científicos utilizados».

30 Sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), apartados 50 y 51. Véase asimismo el documento de orientación de la Comisión, p. 61, punto 40.

31 La Comisión menciona, a título ilustrativo, el programa LIFE aplicado en la región de los Alpes (véase la página de Internet http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/).

32 Por otra parte, Tapiola señala que otros Estados miembros, a saber, la República Federal de Alemania y el Reino de Suecia, sobre la base del artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, han establecido excepciones destinadas a evitar la caza furtiva sin el sacrificio de lobos. En mi opinión, el hecho de que otros Estados miembros hayan podido, en su caso, resolver un problema idéntico sin necesidad de recurrir a una excepción, sin ser por sí solo un factor determinante, constituye un fuerte indicio de la existencia de una solución alternativa a la excepción planteada. Véanse, en este sentido, por analogía, las conclusiones del Abogado General Fennelly presentadas en el asunto LRBPO AVES (C-10/96, EU:C:1996:430), punto 39.

74. Sin impugnar de manera expresa esta falta de análisis previo, el Instituto sostiene que el endurecimiento de las sanciones no podía detener la caza furtiva, dado que dichas sanciones son percibidas como injustas. Por otra parte, según el Instituto, así como en opinión del Sr. Ruhanen y del Gobierno finlandés, el plan de gestión prevé, además de la caza de gestión, la aplicación de medidas complementarias necesarias para evitar la caza furtiva a más largo plazo. Dichas medidas incluyen campañas informativas, procedimientos de consulta a las poblaciones locales e indemnizaciones por los daños causados por los lobos.

75. Además, en lo que se refiere al objetivo de evitar que determinados lobos hieran a perros, como ha señalado la Comisión, la resolución de remisión no indica que el Instituto haya explicado por qué no se podía alcanzar dicho objetivo mediante excepciones establecidas concretamente respecto a los especímenes causantes de los daños, las cuales, en su caso, conllevaran el sacrificio por profesionales de dichos especímenes.

76. En caso de que el órgano jurisdiccional remitente confirme que el Instituto estableció las excepciones controvertidas en el litigio principal sin fundamentar previamente, de manera precisa y adecuada, la inexistencia de otra solución susceptible de contribuir al logro de los objetivos perseguidos, deberá declarar que dichas excepciones son contrarias al artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats.

C. Sobre las repercusiones de los permisos especiales sobre el estado de conservación de la especie

1. Sobre los ámbitos geográficos en los que debe apreciarse el estado de conservación de las poblaciones de las especies afectadas

77. Para comprobar si se cumple el requisito, enunciado en la parte introductoria del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, de que la excepción «no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural», las autoridades competentes deben, en primer lugar, examinar el estado de conservación en que se encuentran tales poblaciones. No es sino al término de dicho examen cuando dichas autoridades podrán apreciar las repercusiones que puede tener la excepción sobre el estado de conservación de dichas poblaciones. [33]

78. La tercera cuestión, letra a), está relacionada con los ámbitos geográficos en los que, en dicho contexto, debe evaluarse el estado de conservación de una población de lobos. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si, además de efectuarse dicha apreciación respecto al ámbito local al que afecta la excepción, debe hacerse respecto a todo el territorio del Estado miembro en cuestión o incluso a nivel transfronterizo cuando el área de distribución natural de la población de que se trate incluya partes del territorio de diversos países.

79. A este respecto, dado que la Directiva hábitats no define ni el concepto de «población» ni el de «área de distribución natural», se puede esclarecer su significado a la luz de la finalidad de la citada Directiva. En virtud de su artículo 2, apartados 1 y 2, analizados conjuntamente, dicha finalidad consiste, en particular, en garantizar el mantenimiento y el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las especies de interés comunitario «en el territorio europeo de los Estados miembros». Por otro lado, el concepto de «estado de conservación favorable» se encuentra definido en el artículo 1, letra i), de dicha Directiva, atendiendo a las poblaciones que ocupan este mismo territorio.

33 Véase, en este sentido, el documento de orientación de la Comisión, p. 62, punto 43.

80. Habida cuenta de estas consideraciones, el concepto de «población», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, no puede reducirse a la manada local a que se refiere la excepción. En este sentido, el Tribunal de Justicia examinó, en la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia,[34] el estado de conservación del lobo a escala del territorio nacional.[35]

81. En esta misma línea, en el documento de orientación de la Comisión se indica que el concepto de «población» incluye al grupo de individuos de la misma especie que habitan simultáneamente en una misma zona geográfica y que pueden reproducirse entre sí.[36] Con arreglo a dicho documento, el concepto de «área de distribución natural», circunscribe los límites espaciales en que se desarrolla la población.[37]

82. Así pues, como propugnan dicho documento y las líneas directrices del LCIE y como alegan Tapiola, los Gobiernos finlandés y danés, y la Comisión, el estado de conservación de las poblaciones de las especies afectadas y las repercusiones que puede tener la excepción considerada sobre dicho estado de conservación, deben apreciarse respecto a todo el territorio del Estado miembro o, en su caso, de la región biogeográfica afectada cuando las fronteras de dicho Estado miembro incluyen varias regiones biogeográficas.[38]

83. Además, como han subrayado todas las partes interesadas que han presentado observaciones escritas y como prevé el documento de orientación de la Comisión,[39] generalmente es necesario realizar la evaluación de las repercusiones de una excepción sobre el territorio de una manada local al efecto de determinar sus repercusiones sobre el estado de conservación de la población de que se trate a mayor escala. En efecto, dado que la concesión de una excepción ha de atender a un problema específico en una situación concreta,[40] sus consecuencias, por definición, se pueden percibir con mayor inmediatez en la región a que se refiere dicha excepción. Pues bien, el estado de conservación de una población en el ámbito nacional o biogeográfico depende del conjunto de repercusiones de las distintas excepciones que afectan a territorios locales, así como, en su caso, de las demás causas de mortalidad imputables a intervenciones humanas en el ámbito local.[41]

34 C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 27.

35 En cuanto atañe al territorio finlandés, procede recordar que la especie *Canis lupus* solo constituye una especie de interés comunitario rigurosamente protegida fuera del área de gestión del reno [véase el anexo IV, letra a), de la Directiva hábitats].

36 Documento de orientación de la Comisión, p. 62, punto 43. Véase asimismo el Documento del Grupo de Expertos Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) titulado «Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores» (1 de julio de 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf; en lo sucesivo, «líneas directrices del LCIE», pp. 7 y 8). Dicho Documento se elaboró por encargo de la Comisión con el fin de reflejar las mejores prácticas de gestión de los grandes carnívoros. La Comisión recomienda, a este respecto, a los Estados miembros, las directrices que contiene (véase Comisión, «Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores», 1 de julio de 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Si bien este documento carece de carácter vinculante, proporciona directrices pertinentes para la interpretación de la Directiva hábitats.

37 Documento de orientación de la Comisión, p. 11, punto 19. Con arreglo a las líneas directrices del LCIE (p. 9), estos límites pueden extenderse a una superficie de varios cientos de kilómetros cuadrados en lo que se refiere a una población de lobos.

38 Véanse el documento de orientación de la Comisión, p. 63, puntos 45 y 46, así como las líneas directrices del LCIE, p. 22. En virtud del artículo 1, letra c), inciso iii), de la Directiva hábitats, el territorio de la Unión cuenta con nueve regiones biogeográficas, a saber: las regiones alpina, atlántica, del Mar Negro, boreal, continental, macaronésica, mediterránea, panóica y estépica. El documento titulado «Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive — Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018» (mayo de 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, p. 18) estipula que en los Estados miembros cuyo territorio contiene más de una región biogeográfica, los informes sobre la aplicación de la Directiva hábitats, los cuales deben presentarse cada seis años con arreglo al artículo 17, apartado 1, de dicha Directiva, deben contener una evaluación por cada una de esas regiones. El alcance de la obligación de examen del estado de conservación de las poblaciones de especies de interés comunitario con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva refleja, en este sentido, el alcance de las obligaciones de vigilancia e información que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 17, apartado 1, de esta misma Directiva.

39 Documento de orientación de la Comisión, p. 63, punto 46. La Comisión defiende en dicho documento que la evaluación del estado de conservación de una población debe hacerse en el ámbito local y, a continuación, ha de realizarse un cotejo con la situación reinante en el ámbito nacional o biogeográfico.

40 Véase el punto 54 de las presentes conclusiones.

41 Véase el punto 95 de las presentes conclusiones.

84. En cambio, no comparto el argumento, formulado por el Instituto ante el órgano jurisdiccional remitente, según el cual para demostrar que en el caso de autos se cumple el requisito aquí examinado basta demostrar que la excepción no supone un riesgo para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de la población de lobos en su área de distribución natural definida en el ámbito transfronterizo. Si bien el Instituto no ha precisado la extensión del área de distribución natural de la población de lobos controvertida, de la información facilitada por Tapiola se desprende que dicha área puede incluir determinadas partes de los territorios nacionales de Finlandia y Rusia. [42]

85. A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que la Directiva hábitats tiene únicamente por objeto garantizar la conservación de las poblaciones de las especies de interés comunitario en el territorio de los Estados miembros. En segundo lugar, los Estados miembros no están sujetos a las obligaciones derivadas de dicha Directiva relativas a la protección rigurosa de esas especies. Por consiguiente, un Estado miembro no dispone, en la práctica, de la posibilidad de comprobar ni prever razonablemente el número y el tipo de individuos de tales especies cuyo sacrificio puede autorizar o permitir un tercer Estado. [43] En la medida en que el impacto sobre el estado de conservación de una población de una excepción depende del efecto acumulado de las diferentes causas de mortalidad imputables al hombre, dicho impacto no se puede evaluar en referencia a un territorio que rebasa las fronteras de un tercer Estado.

86. A mi parecer, este enfoque subyace a la apreciación del Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia. [44] Como ha señalado Tapiola, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el estado de conservación del lobo únicamente en lo que respecta al territorio finlandés, sin realizar una evaluación referida a la población transfronteriza.

87. Dicha conclusión no prejuzga la cuestión de si un Estado miembro puede demostrar que la población de que se trate goza de un estado de conservación favorable, cuando su área de distribución natural abarca parte del territorio de varios Estados miembros, demostrando que se encuentra en tal estado favorable en la zona transfronteriza en cuestión. [45]

88. De ello deduzco que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, no puede establecerse una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, sin evaluar previamente el estado de conservación de las poblaciones de la especie afectada, así como la repercusión que la excepción considerada puede ejercer sobre dicho estado de conservación, ya sea en todo el territorio del Estado miembro o en la región biogeográfica de este en la que se pretenda aplicar dicha excepción.

42 Procede asimismo señalar que, según el gráfico 4 y el apéndice 1 de las líneas directrices del LCIE (pp. 48, 65 y 66), los lobos que habitan en el territorio finlandés forman parte de la población de la región de Carelia (Rusia), la cual está integrada por los lobos que viven en Finlandia y en una parte del territorio ruso. Véase asimismo Comisión, «Key actions for large carnivore populations», 4 de febrero de 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, p. 46. Sentado lo anterior, la resolución de remisión no indica que el Instituto haya demostrado que la población así definida se encuentre en un estado de conservación favorable.

43 Ello es así *a fortiori* cuando el tercer Estado en cuestión no forma parte del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa firmado en Berna el 19 de septiembre de 1979 y ratificado en nombre de la Comunidad por la Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981 (DO 1982, L 38, p. 1; EE 15/03, p. 84) (en lo sucesivo, «Convenio de Berna»), como es el caso de Rusia.

44 C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 27.

45 Las líneas directrices del LCIE (pp. 23, 26 y 27) defienden tal planteamiento y subrayan la importancia de la cooperación interestatal al efecto de la conservación de las poblaciones de grandes carnívoros. Véase asimismo, en este sentido, el documento de orientación de la Comisión, p. 63, punto 46.

2. Sobre el alcance del requisito consistente en que la excepción no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones afectadas

89. Mediante las letras b) y c) de su tercera cuestión prejudicial, que examinaré conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats se opone necesariamente a que se concedan permisos especiales cuando el estado de conservación de las poblaciones de la especie afectada no sea favorable.

90. A este respecto, la redacción de la citada disposición, en la medida en que menciona el «mantenimiento, en un estado de conservación favorable», de las poblaciones a que se refiere una excepción, puede dar a pensar que el estado de conservación favorable de tales poblaciones constituye un requisito previo al establecimiento de dicha excepción.

91. No obstante, el Tribunal de Justicia ha rechazado esta interpretación en la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia.[46] En dicha sentencia declaró que el requisito antes mencionado se cumple incluso cuando las poblaciones afectadas no se encuentren en un estado de conservación favorable, siempre que se acredite debidamente que la excepción no tiene como resultado *agravar* el estado de conservación no favorable de dichas poblaciones *o impedir* que estas recuperen un estado de conservación favorable. También basta con que la excepción sea, cuando menos, neutra para la especie de que se trata desde el punto de vista de su estado de conservación, supuesto que, según el Tribunal de Justicia, se refiere a situaciones de carácter excepcional.

92. Ha de añadirse que las disposiciones de la Directiva hábitats deben interpretarse a la vista del principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2,[47] al cual hacen referencia tanto Tapiola como la Comisión. Dicho principio implica que si tras el examen de los conocimientos científicos disponibles subsiste una incertidumbre considerable sobre la cuestión de si una excepción supondrá un perjuicio o no para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate, el Estado miembro ha de abstenerse de establecer o aplicar dicha excepción.[48]

3. Sobre la incidencia del plan de gestión y de la normativa nacional por la que se fija el número máximo de especímenes que se permite sacrificar

93. Mediante la letra a) de su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, para evaluar la conformidad de una excepción al artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, es relevante que esta se inscriba en el marco de un plan nacional de gestión y de una normativa nacional que establezca, sobre la base de la citada disposición, el número máximo de especímenes que pueden sacrificarse en un año cinegético determinado en el territorio nacional.

94. Al igual que Tapiola, el Instituto, los Gobiernos finlandés y danés y la Comisión, considero que dicha circunstancia constituye un factor pertinente a tal fin. En efecto, mediante el establecimiento de un número máximo de tomas que se pueden autorizar en dicho territorio se puede garantizar que el efecto acumulativo anual de cada una de las excepciones no suponga perjudicar el mantenimiento o el

46 C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 29.

47 Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 44.

48 Véase el punto 63 de las presentes conclusiones.

restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie afectada.[49] El documento de orientación de la Comisión recomienda, además, la adopción de planes de gestión por cuanto estos constituyen «la mejor manera de demostrar el cumplimiento de los rigurosos requisitos establecidos en el artículo 16 [de la Directiva hábitats]».[50]

95. Obviamente, las modalidades del plan de gestión y de la normativa en cuestión deben garantizar, efectivamente, a tal efecto, el cumplimiento de dichos requisitos. En particular, para que el sacrificio de un número de especímenes que cubre el contingente máximo establecido cumpla dichos requisitos, tal contingente debe haberse fijado teniendo en cuenta el conjunto de repercusiones tanto de las excepciones concedidas conforme al artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, como de las concedidas sobre la base de otros motivos de excepción, así como las otras causas de muerte imputables al ser humano.[51] Como ha señalado Tapiola, desde el punto de vista del estado de conservación de la población afectada, solo importan el número y el tipo de especímenes muertos, no la causa de su muerte.

96. En el caso de autos, el Instituto indicó, en las decisiones controvertidas, que el límite máximo fijado en 46 especímenes en el artículo 1 del Decreto n.º 1488/2015 permitía garantizar que no se pusiera en riesgo el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la población de lobos.

97. Tapiola y la Comisión cuestionan esta apreciación a la vista, en particular, de los datos expuestos en el punto 66 de las presentes conclusiones. Por una parte, Tapiola alega que dicho límite era demasiado elevado habida cuenta del tamaño de la población de lobos y de su estado de conservación. Por otra parte, sostiene que la caza de gestión afectaba a un número considerable de especímenes reproductores, lo que es contrario a las recomendaciones que figuran en el plan de gestión y a los permisos especiales concedidos sobre la base de dicho plan. En torno a la mitad de los 43 o 44 lobos sacrificados sobre la base de dichos permisos especiales —y, en particular, cuatro de los siete lobos sacrificados por los Sres. Mustonen y Ruhanen— eran especímenes reproductores. Pues bien, procede recordar que, con arreglo al plan de gestión, la viabilidad de una manada de lobos exige que la caza se centre en los especímenes no reproductores.[52] Tapiola y la Comisión observan que la población de lobos ha descendido drásticamente tras la ejecución de los permisos mencionados.

98. Estos datos que invocan Tapiola y la Comisión, de ser confirmados por el órgano jurisdiccional remitente, constituyen indicios sólidos que parecen demostrar que el contingente máximo establecido en la normativa finlandesa, en combinación con la falta de prohibición de sacrificar especímenes reproductores, no garantizaba que los permisos especiales para la caza de gestión concedidos dentro de los límites de dicho contingente, entre los que figuran los permisos controvertidos en el litigio principal, no resultasen perjudiciales para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la población de lobos.

49 Véanse, a este respecto, las líneas directrices del LCIE, p. 31.

50 Documento de orientación de la Comisión, p. 59, punto 33 (véase asimismo la p. 65, punto 54). Véanse también las líneas directrices del LCIE, pp. 30 y 31.

51 Véase el documento titulado «LCIE Policy Support Statement — Lethal Control and Hunting of Large Carnivores» que figura como anexo de las líneas directrices del LCIE, p. 72.

52 Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

D. Sobre el alcance de los requisitos específicos enunciados en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats

99. El artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats supedita específicamente el establecimiento de la excepción prevista en este precepto al cumplimiento de los requisitos relativos al carácter selectivo de las tomas, la limitación y especificación del número de especímenes capturados, y el control riguroso de las circunstancias en que se efectúan dichas tomas. Para dar una respuesta completa a la primera cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia ha de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente ciertas precisiones en cuanto al contenido de dichos requisitos en una situación como la controvertida en el litigio principal.

100. Como se ha puesto de relieve en las consideraciones anteriores, el requisito previo de carácter general a cuyo cumplimiento el artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva supedita la concesión de cualquier excepción, relativo a que dicha concesión no suponga un perjuicio para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones afectadas, lleva implícita la imposición de determinadas restricciones en cuanto al número y, en su caso, los tipos de especímenes que se autoriza capturar.

101. Con el fin de conferir un contenido propio a los requisitos específicos enunciados en la letra e) de dicha disposición y, de este modo, conservar su efecto útil, estos deben, en mi opinión, interpretarse en el sentido de que limitan, además, la facultad de establecer excepciones a las obligaciones de protección rigurosa de las poblaciones de las especies afectadas *aun cuando la excepción considerada no vaya a perjudicar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de estas poblaciones*.

102. En este sentido, el documento de orientación de la Comisión indica que la causa de excepción establecida en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats lleva implícitas exigencias adicionales «significativas» respecto a las causas de excepción enunciadas en los demás puntos de esta disposición, si bien su aplicación «parece excepcional en la práctica». [53]

103. En dicho Documento, la Comisión propone (acertadamente, a mi juicio), la realización de un test según el cual no se puede establecer una excepción sobre la base del artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats cuando existe el riesgo de que esta ejerza un «impacto negativo sustancial sobre la población afectada en términos cuantitativos o cualitativos (es decir, un impacto negativo sobre la estructura de una población)». [54] En el supuesto de que exista tal riesgo, se excluye el establecimiento de la excepción, aun cuando no impida el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie de que se trate.

104. El alcance de los tres requisitos específicos enunciados en la letra e) de la citada disposición debe determinarse a la luz de las antedichas consideraciones.

105. *En primer lugar*, es posible que la interpretación del requisito relativo al «número limitado» de tomas autorizadas con arreglo al artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, pueda aclararse a través de la jurisprudencia relativa al requisito comparable relativo a las «pequeñas cantidades» de especímenes capturados, enunciado en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres.

53 Documento de orientación de la Comisión, p. 58, punto 26, y p. 59, punto 30.

54 Documento de orientación de la Comisión, p. 58, punto 28.

106. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el número de aves que se puede cazar sobre la base de dicha disposición depende del nivel de población de la especie, su estado de conservación y sus características biológicas. Dicho número debe determinarse a la luz de datos de carácter geográfico, climático, medioambiental y biológico, así como de la situación relativa a la reproducción y la mortalidad anual total de las especies por causa natural de la especie de que se trate. [55]

107. *En segundo lugar*, según el documento de orientación de la Comisión, [56] el requisito relativo al carácter selectivo de las tomas de los especímenes de la especie afectada se refiere principalmente a la necesidad de que la excepción esté dirigida a la captura de una especie con exclusión de cualquier otra. [57] En mi opinión, dicho requisito, interpretado a la luz del alcance general de los requisitos específicos enunciados en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats, descrito en el punto 103 de las presentes conclusiones, también puede, en ciertas situaciones, requerir que la excepción especifique de manera más precisa qué especímenes o categorías de especímenes tiene por objeto. [58]

108. Desde esta perspectiva, también el grado de selectividad exigido depende, como han alegado, en esencia, los Gobiernos danés y sueco y la Comisión, del nivel de la población afectada, de su estado de conservación y de sus características biológicas. [59] En lo que respecta a determinadas especies o poblaciones, puede resultar necesario especificar especímenes identificados de forma individual sobre la base de ciertos rasgos biológicos (en particular, desde el punto de vista genético o por el papel que desempeñan en el grupo) [60] o por su pertenencia a un grupo de especímenes que ocupan un territorio concreto.

109. *En tercer lugar*, el requisito que supedita las excepciones basadas en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva hábitats al cumplimiento de requisitos rigurosamente controlados implica, en particular, que tanto dichos requisitos como la manera en que se vigila su cumplimiento permitan garantizar el carácter selectivo y limitado de las tomas de los especímenes de las especies afectadas.

55 Véanse las sentencias de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartados 25 y 29, y de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), apartado 62. El Tribunal de Justicia consideró que, para comprobar si se cumple el requisito relativo a la captura en «pequeñas cantidades» establecido en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, la base de referencia con arreglo a los estudios científicos disponibles es del orden del 1 % de la mortalidad total anual, según se trate de una especie que se pueda o que no se pueda cazar (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 2005, Comisión/Finlandia, C-344/03, EU:C:2005:770, apartados 53 y 54, y de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta,C-557/15, EU:C:2018:477, apartados 63 a 65, y jurisprudencia citada).

56 Documento de orientación de la Comisión, p. 59, punto 32.

57 Véase, asimismo, en este sentido, la revisión de la Resolución n.º 2 (1993) relativa al alcance de los artículos 8 y 9 del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, adoptada el 2 de diciembre de 2011 [T-PVS (2011), p. 36], p. 38. Dicha Resolución constituye un documento interpretativo del Convenio de Berna. En la medida en que la Directiva hábitats se inspira en buena parte en dicho Convenio [véase, a este respecto, el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativo a la protección de los hábitats naturales y seminaturales y de la fauna y flora silvestres y sobre los anexos complementarios (DO 1991, C 31, p. 1, punto 1.2), y el documento de orientación de la Comisión, pp. 7 y 8, puntos 7 y 8], dicha Resolución, y en particular su anexo, puede servir de guía al Tribunal de Justicia a la hora de interpretar dicha Directiva.

58 Procede señalar, a este respecto, que en virtud del Documento orientativo sobre la caza de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_es.pdf, p. 67), el requisito de la selectividad establecido en el artículo 9, apartado 1, letra c), de dicha Directiva hace referencia a la especie, o incluso a la subespecie, el sexo o el grupo de edad al que está dirigida la excepción.

59 Ello es así sin perjuicio de la necesidad de principio, observada por el Gobierno danés y la Comisión, de identificar específicamente al espécimen causante de daños cuando la excepción tiene por objeto evitar ciertos perjuicios. Esta exigencia deriva, no obstante, del requisito relativo a la inexistencia de ninguna otra solución satisfactoria (en el marco, más concretamente, del test de idoneidad expuesto en los puntos 68 y 69 de las presentes conclusiones).

60 Según la Comisión, dado el papel fundamental que desempeñan los especímenes reproductores de lobos en el equilibrio de la manada, es preciso protegerlos. Véanse asimismo las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752), punto 49.

110. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los procedimientos administrativos deben regularse de tal forma que permitan que tanto las decisiones de las autoridades competentes por las que se autoricen capturas excepcionales en virtud del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre aves silvestres, como el modo en que se aplican tales decisiones estén sujetos a un control efectivo ejercido a su debido tiempo. [61]

111. El documento de orientación de la Comisión corrobora este enfoque al indicar que las excepciones deben ser objeto de autorizaciones claras que precisen los especímenes o grupos de especímenes que se permite sacrificar y su número, así como los lugares y las fechas en que pueden llevarse a cabo las tomas autorizadas. [62] Es más, en el marco de toda excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, la autoridad nacional competente debe cerciorarse del cumplimiento de los requisitos que establece dicha disposición antes del establecimiento de la excepción de que se trate y vigilar la repercusión de la aplicación de esta *a posteriori*. [63]

112. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si el Instituto demostró, sobre la base de datos científicos, que los límites territoriales y cuantitativos correspondientes a los permisos especiales para la caza de gestión bastaban, habida cuenta asimismo de la forma en que se controló su cumplimiento, para garantizar que dichos permisos no supondrían un perjuicio significativo para el estado de conservación de la población de lobos. Me parece poco probable que haya sido así teniendo en cuenta, por una parte, el elevado número de especímenes afectados respecto a la población total de lobos según las cifras facilitadas por Tapiola y la Comisión, suponiendo que estas queden confirmadas, [64] y, por otra parte, la falta de prohibición de cazar especímenes reproductores.

V. Conclusión

113. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia):

«1) El artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, no se opone a que un Estado miembro establezca una excepción a su obligación de garantizar la prohibición de sacrificar deliberadamente especímenes de las especies enumeradas en el anexo IV, letra a), de la Directiva 92/43, entre las que se encuentra la del *Canis lupus*, establecida en el artículo 12, letra a), de esta misma Directiva, mediante la autorización de la caza del lobo con la finalidad de luchar contra la caza furtiva, evitar daños a los perros o favorecer la sensación general de seguridad de la población, siempre que dicho Estado miembro demuestre que se cumplen todos los requisitos enunciados en el artículo 16, apartado 1, letra e), de dicha Directiva.

2) El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, que establece que solo se pueden adoptar excepciones sobre la base de dicha disposición si no existe ninguna otra solución satisfactoria, debe interpretarse en el sentido de que el Estado miembro de que se trate deberá, a tal efecto, identificar de forma clara y precisa en la decisión

61 Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2006, WWF y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartado 47.

62 Documento de orientación de la Comisión, p. 59, punto 31.

63 Esta obligación resulta asimismo del artículo 16, apartado 3, letras d) y e), de la Directiva hábitats, el cual exige que los informes de los Estados miembros a que se refiere el apartado 2 de este mismo artículo mencionen «la autoridad facultada para declarar y controlar que se dan las condiciones exigidas» y «las medidas de control aplicadas y los resultados obtenidos». Véase, además, el documento de orientación de la Comisión, p. 67, punto 59.

64 Véase el punto 66 de las presentes conclusiones.

que establece la excepción los objetivos perseguidos mediante esta y demostrar que la excepción es apropiada para la consecución de dichos objetivos y que ninguna otra solución permite alcanzarlos.

3) El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, que establece que solo se pueden establecer excepciones con arreglo a dicha disposición si estas no suponen perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de las especies afectadas en su área de distribución natural, debe interpretarse en el sentido de que:

   – se opone a que un Estado miembro establezca tal excepción cuando solo se ha evaluado el estado de conservación de la población de la especie afectada respecto al territorio local al que se refiere la excepción y no respecto a todo el territorio nacional de dicho Estado miembro o a la región biogeográfica a que se refiere la excepción dentro de dicho Estado miembro;

   – no se opone a que un Estado miembro adopte tal excepción cuando el estado de conservación de la población de la especie afectada no sea favorable, siempre que la excepción no deteriore aún más ese estado de conservación ni impida el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de dicha población;

   – la circunstancia de que una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, esté inscrita en el marco de un plan de gestión nacional y de una normativa nacional que establezca un contingente máximo anual de especímenes que pueden sacrificarse sobre esta base en el territorio nacional solo garantiza el cumplimiento de dicho requisito si ese contingente se establece en un nivel tal que el establecimiento de un número de excepciones que alcance los límites de dicho contingente, habida cuenta también de las excepciones eventualmente establecidas en virtud del artículo 16, apartado 1, letras a) a d), de la citada Directiva, así como de las demás causas de mortalidad imputables al hombre, no suponga un perjuicio para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de dichas poblaciones.

4) El artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, que establece que puede adoptarse una excepción basada en dicha disposición con el fin de permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma de un número limitado y fijado por las autoridades competentes de determinados especímenes de las especies que figuran en el anexo IV de dicha Directiva, debe interpretarse en el sentido de que dichas autoridades deben, antes de su adopción, demostrar que no existe el riesgo de que dicha excepción vaya a suponer un perjuicio significativo para el estado de conservación de la población afectada. La inexistencia de tal riesgo debe garantizarse mediante la limitación del número de especímenes objeto de la excepción y el carácter selectivo de esta, con arreglo a condiciones que dependen del nivel de dicha población, de su estado de conservación y de sus características biológicas. Estas condiciones deben consignarse con precisión en la decisión de excepción. Su cumplimiento debe ser objeto de un control riguroso.»