

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 30 de noviembre de 2006 ¹

I. Introducción

1. En el presente procedimiento se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las condiciones de la coexistencia entre las sociedades modernas europeas y los depredadores, que ya están extinguidos en casi toda Europa.

2. La Comisión censura la práctica administrativa finlandesa a la hora de autorizar la caza de lobos (*Canis lupus*). 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 flora silvestres (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»),² prohíbe, entre otras cosas, el sacrificio y la captura deliberados de lobos fuera de la zona finlandesa de protección de renos. Ahora bien, el artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats permite, con sujeción a determinadas condiciones, excepciones a esta prohibición. La aplicación

práctica del artículo 16 no ha sido todavía objeto de la jurisprudencia.

II. Marco jurídico

A. Disposiciones de la Directiva sobre los hábitats

3. Los objetivos de la Directiva sobre los hábitats se establecen en el artículo 2:

«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

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 206, p. 7.

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.»

4. Las prohibiciones en materia de protección de especies aquí pertinentes se recogen en el artículo 12, apartado 1, letra a):

«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;

[...].»

5. El lobo es citado en el anexo IV, letra a), del modo siguiente:

«*Canis lupus* (excepto [...] las poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa nº 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno).»

6. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats establece las condiciones en las cuales son posibles las excepciones:

«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.»
7. El estado de conservación de especies viene definido en el artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats:
- «i) *“estado de conservación de una especie”*: 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.
- El “estado de conservación” se considerará “favorable” cuando:
- los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y
 - el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y
 - exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo».

B. Normativa finlandesa

8. Según la exposición del Gobierno finlandés, que no discute la Comisión, la normativa finlandesa en materia de caza adaptó en una amplia medida de forma literal los artículos 12 y 16 de la Directiva sobre los hábitats.³

9. Sin embargo, para la autorización del sacrificio de lobos existen otras disposiciones.⁴ La caza de lobos debe ser autorizada por el distrito de caza competente caso por caso. Los límites máximos de caza regionales, es decir, el número máximo de lobos que pueden ser cazados en cada uno de los distritos durante los periodos de caza comprendidos entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo, son establecidos, en cambio, por el Ministerio de Agricultura. El límite máximo se establece de forma tal que no se corra el riesgo de eliminar la población en el respectivo distrito. Se tienen en cuenta todos los conocimientos en materia de mortalidad de lobos, en particular en virtud de accidentes de tráfico y de actividades humanas.

10. Para cada autorización, los distritos de caza deben observar las disposiciones que adaptan el Derecho nacional a lo ordenado por el artículo 16, apartado 1, de la Directiva

sobre los hábitats. Además, en relación con el agotamiento del límite máximo de caza, deben tener en cuenta las informaciones con las que cuenten en particular en relación con la muerte de lobos en el respectivo distrito. Superar el límite máximo es posible únicamente en las condiciones establecidas en el artículo 16, apartado 1, y requiere una autorización ministerial especial.

11. Además, la policía puede sacrificar animales en circunstancias extraordinarias. En este caso se aplica también el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

III. Procedimiento administrativo previo y pretensiones

12. La Comisión inició el procedimiento por incumplimiento con una invitación a formular observaciones (escrito de requerimiento) de 10 de abril de 2001. Después de que Finlandia respondiera mediante escrito de 6 de julio de 2001, la Comisión emitió un dictamen motivado. Finlandia respondió mediante escrito de 28 de agosto de 2002.

13. No obstante, la Comisión sigue manteniendo que existe una violación del Derecho comunitario y, el 12 de septiembre de 2005, interpuso el presente recurso.

3 — Las disposiciones se reproducen en el plan finlandés de conservación de la población de lobos, de 2005, <http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, p. 20; puede encontrarse una versión inglesa en la dirección siguiente: http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, p. 20. En lo sucesivo, todas las citas se referirán a esta versión inglesa.

4 — Plan de conservación, citado en la nota 3, pp. 28 y ss.

14. Solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al haber permitido regularmente la caza del lobo sin atenerse a los motivos de excepción previstos en dicho artículo 16, apartado 1, 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 flora silvestres, la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, y del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.

— Condene en costas a la República de Finlandia.

15. La República de Finlandia solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la Comisión.

IV. Apreciación jurídica

16. En el presente recurso, la Comisión no censura ni la normativa finlandesa ni casos concretos de sacrificio de lobos, sino la práctica administrativa de las autoridades

finlandesas. Esto es posible. Un incumplimiento puede derivar de la existencia de una práctica administrativa que infrinja el Derecho comunitario, aunque la normativa nacional aplicable sea, en sí misma, compatible con ese Derecho.⁵

17. La Comisión debe probar tal incumplimiento mediante una demostración suficientemente documentada y pormenorizada de la práctica reprochada a la Administración nacional e imputable al Estado miembro de que se trate.⁶ A tal respecto, dicha práctica debe presentar un grado suficiente de continuidad y generalidad.⁷

18. Finlandia subraya acertadamente que la existencia de un incumplimiento del Derecho comunitario ha de apreciarse con respecto a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, es decir, en el presente asunto, el 4 de septiembre de 2002. Ahora bien, en contra de la tesis finlandesa, para acreditar una práctica administrativa *continuada* también pueden invocarse situaciones posteriores a la expiración del plazo.⁸

5 — Sentencia de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania (C-441/02, Rec. p. I-3449), apartado 47, y la jurisprudencia allí citada.

6 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 5, apartado 49.

7 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 5, apartado 50 y la jurisprudencia allí citada.

8 — Sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (vertederos de residuos) (C-494/01, Rec. p. I-3331), apartados 37 y ss.

19. Las partes coinciden en que las autoridades finlandesas autorizan todos los años la caza de lobos fuera de la zona de protección de renos.⁹ Existe por tanto una práctica administrativa reiterada a tal respecto. Sólo es compatible con la Directiva sobre los hábitats si se respetan las exigencias del artículo 16, apartado 1.

20. Puesto que se trata de una disposición que establece excepciones a las disposiciones generales en materia de protección de especies, en el caso del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats –de modo análogo a cuanto ocurre respecto al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats¹⁰ y al artículo 9 de la Directiva sobre protección de las aves¹¹– la carga de la prueba de que concurren los requisitos necesarios para cualquier excepción recae sobre la autoridad que decida sobre la misma.¹² Respecto al presente procedimiento por incumplimiento, de lo anterior se sigue que, en principio, Finlandia debe probar la justificación del sacrificio de lobos.

21. Sin embargo, esta carga de la prueba, en el marco de un debate sobre una práctica

administrativa, no puede ir tan lejos que el Estado miembro acredite por completo, respecto a cada uno de los casos o a una gran cantidad de supuestos, que concurren todos los requisitos de una excepción. Antes bien, basta, como hace Finlandia, con exponer en su conjunto el sistema de aplicación de las excepciones.

22. Si esta exposición satisface los requisitos del Derecho comunitario, corresponderá a la Comisión probar por qué la práctica del Estado miembro de que se trata vulnera no obstante el Derecho comunitario. A tal fin, puede criticar en abstracto partes del sistema expuesto o bien formular objeciones concretas sobre un número suficientemente grande de casos determinados. La información necesaria sobre estos casos concretos debe extraerla de solicitudes de información dirigidas al Estado miembro de que se trate¹³ u obtenerla de otras fuentes.

9 — A tal respecto, véase el plan de conservación finlandés, citado en la nota 3, p. 29.

10 — Véanse mis conclusiones presentadas el 27 de octubre de 2005 en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Austria (Lauteracher Ried) (C-209/04, Rec. p. I-2755), punto 68, y el 27 de abril de 2006 en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, Rec. p. I-10183), punto 41, y la jurisprudencia citada en dichos apartados, así como, en este sentido, la sentencia de 26 de octubre de 2006, dictada en el asunto citado en último lugar, apartado 40.

11 — Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/01, p. 125). Véanse al respecto las sentencias de 15 de diciembre de 2005, Comisión/Finlandia (caza primaria de aves acuáticas) (C-344/03, Rec. p. I-11033), apartados 36, 39, 42 y 60, y de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, Rec. p. I-5083), apartado 34.

12 — Sobre su formulación, véase la sentencia WWF Italia y otros, citada en la nota 11.

23. El artículo 16 apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats es similar al artículo 6, apartado 4, de la misma Directiva y al artículo 9 de la Directiva de protección de las aves no sólo en lo relativo a la carga de la prueba, sino también en su contenido. Todas estas disposiciones establecen con precisión las condiciones en las que los Estados miembros pueden apartarse de las obligacio-

13 — Véase a tal respecto la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 8, apartados 42 y ss.

nes establecidas en la Directiva y, por tanto, deben interpretarse de forma restrictiva.¹⁴

24. Estas disposiciones que establecen excepciones concretan también el principio de proporcionalidad.¹⁵ Según este principio, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos adoptados no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.¹⁶

25. La necesidad de tal interpretación se pone especialmente de manifiesto en la relación entre las causas de excepción mencionadas en el artículo 16, apartado 1, letras a) a e), de la Directiva sobre los

hábitats y el examen de alternativas, es decir, el examen de otras soluciones satisfactorias. En efecto, la existencia de alternativas depende de los objetivos de la respectiva medida.

26. Por consiguiente, en primer lugar ha de determinarse el objetivo de la medida. Éste puede justificar la medida únicamente si dicho objetivo puede atribuirse cuando menos a una de las causas de excepción, es decir, si la medida es idónea para alcanzar uno de los objetivos allí mencionados. Aun cuando sea posible atribuir tal correspondencia, la medida no debe ser ejecutada si su objetivo puede alcanzarse con una medida menos agresiva, es decir, mediante otra solución satisfactoria en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva.¹⁷

27. Ahora bien, otra solución es satisfactoria no sólo cuando alcanza de igual modo los objetivos de la excepción, sino también cuando las desventajas ocasionadas por la excepción son desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos y la otra solución garantizaría una proporción adecuada. Ésta es la parte definitiva del examen de la proporcionalidad, la denominada adecuación o proporcionalidad en sentido estricto.¹⁸

14 — Sobre el artículo 16, apartado 1, véase la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (conformidad) (C-6/04, Rec. p. I-9017), apartado 25; sobre el artículo 6, apartado 4, la sentencia Comisión/Portugal (Castro Verde), citada en la nota 10, apartado 35, y, sobre el artículo 9 de la Directiva de protección de las aves, la sentencia WWF Italia, citada en la nota 11, apartado 34.

15 — Sobre el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, véanse mis conclusiones de 29 de enero de 2004 presentadas en el asunto en que recayó la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee) (C-127/02, Rec. p. I-7405), punto 106, y en el asunto Comisión/Portugal (Castro Verde), citadas en la nota 10, punto 42.

16 — Sentencias de 10 de marzo de 2005, Tempelman y van Schaijk (C-96/03 y C-97/03, Rec. p. I-1895), apartado 47; de 3 de julio de 2003, Lennox (C-220/01, Rec. p. I-7091), apartado 76; de 12 de junio de 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec. p. I-5659), apartado 79; de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros (C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569), apartado 62, y de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 81.

17 — Véase, en este sentido, el examen del artículo 9 de la Directiva de protección de las aves, estructurado de forma análoga, realizado en la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Ligue royale pour la protection des oiseaux y otros (C-10/96, Rec. p. I-6775), apartados 16 y ss. y 24 y ss.

18 — Véase el punto 24 *supra* y la jurisprudencia allí citada.

28. En cuanto atañe a las razones para adoptar una disposición que establece excepciones, la Comisión critica que en Finlandia se autoriza el sacrificio de lobos en virtud del artículo 16, apartado 1, letra b) por razones de prevención, es decir, para evitar daños. En su opinión, la aplicación de esta excepción presupone que en primer lugar se hayan producido daños considerables. La Comisión invoca a tal respecto una sentencia según la cual la excepción al régimen general de protección conforme al comparable artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guión, de la Directiva sobre protección de aves exige la existencia de perjuicios de cierta importancia.¹⁹

29. Sin embargo, Finlandia responde acertadamente a la crítica del sacrificio preventivo de lobos que el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats –al igual que el artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guión, de la Directiva sobre protección de las aves– tiene por objeto, a la vista de su tenor, la prevención de daños. Exigir que deba esperarse a la producción de un daño antes de adoptar medidas sería manifiestamente desproporcionado.

30. Esta interpretación no contradice la sentencia mencionada por la Comisión. En efecto, el alegado pasaje de la referida sentencia, dictada en un procedimiento por incumplimiento, no versaba sobre la prevención, sino sobre si pueden adoptarse medidas únicamente para impedir perjuicios *conside-*

rables o también en el caso de perjuicios de escasa importancia.

31. Con independencia de la aplicabilidad de principio de la excepción establecida en el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats a las medidas preventivas, se plantean las cuestiones de en qué circunstancias es adecuado el sacrificio preventivo de lobos, cuándo existen alternativas menos agresivas y si el objetivo de prevención guarda una proporción adecuada con el interés en la conservación de los ejemplares de lobos.

32. El Tribunal de Justicia sólo puede examinar esos tres puntos si la Comisión concreta suficientemente sus objeciones a la práctica finlandesa. La institución demandante únicamente lo hace por lo que respecta al hecho de que las autoridades finlandesas no expiden las autorizaciones de caza para determinados lobos que causan daños, sino que autorizan en abstracto el sacrificio de un número determinado de animales. Mediante esta alegación, la Comisión pone en cuestión tanto la idoneidad de las medidas de sacrificio con fines de prevención de perjuicios como la ausencia de una medida menos agresiva. Por un lado, parece dudoso que puedan impedirse perjuicios sacrificando lobos de forma indiscriminada en lugar de concentrarse en los animales que causan perjuicios. Por otro lado, probablemente podría alcanzarse el mismo efecto preventivo limitando la caza a los pocos ejemplares que causan daños.

¹⁹ — Sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (conformidad) (247/85, Rec. p. 3029), apartado 56.

33. A tal respecto, ha de declararse en primer lugar que no puede prosperar la imputación de la Comisión por lo que se refiere a los límites máximos de caza establecidos por el Ministerio competente para cada uno de los distritos de caza. En efecto, estos límites máximos determinan únicamente, según la alegación indiscutida del Gobierno finlandés, el marco dentro del cual los distritos de caza pueden expedir las autorizaciones, si *adicionalmente* concurren los requisitos previstos en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. Así pues, constituyen un medio para impedir que la caza afecte excesivamente al estado de conservación de la especie.

34. Respecto a las autorizaciones de caza concretas, Finlandia alega que la autorización de sacrificio hace referencia en cualquier caso a determinados ejemplares cuando éstos pueden ser identificados. Los distritos de caza están informados de la situación *in situ* y garantizan en cooperación con el Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — Instituto de investigación de caza y pesca) que se mata a los animales correctos.

35. Ciertamente, según la exposición del Gobierno finlandés, en los demás casos, la caza está autorizada, en principio, en la forma de contingentes precisos de ejemplares que pueden abatirse en el respectivo distrito de caza. A tal respecto, Finlandia

defiende —por primera vez en la dúplica— la tesis de que en el caso de un animal como el lobo, que se agrupa en manadas, la autorización de caza no puede limitarse a ejemplares determinados. En parte, incluso es prácticamente imposible, en el caso de daños causados por una manada, identificar a animales concretos como causantes de los mismos.

36. Ahora bien, esta alegación de Finlandia no precisa en qué forma las autorizaciones de caza no individualizadas contribuyen a impedir perjuicios graves, es decir, si esta práctica es idónea para alcanzar este objetivo. En Norteamérica fue necesario reducir *considerablemente* la población de lobos durante un período más prolongado para alcanzar una reducción de los daños ocasionados a la caza.²⁰ No debe excluirse que ello pueda extrapolarse a los daños en el caso de animales de granja. Finlandia se defiende, no obstante, frente a tal afirmación aduciendo, entre otros argumentos, que la población de lobos ha aumentado a pesar de su caza, de modo que parece más bien improbable que se reduzcan los daños.

37. Sería igualmente plausible que las autorizaciones permitieran únicamente la defensa directa frente a ataques concretos, por

20 — Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), pp. 183 y s. (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

ejemplo a perros o a ovejas. Ahora bien, no existe prueba alguna a tal respecto.

quen posteriormente sus costumbres y en el futuro se mantengan a una mayor distancia.

38. El plan de conservación, presentado por la Comisión en el procedimiento, apunta otra explicación. En efecto, según tal explicación, la caza de los lobos está dirigida a que éstos persistan en su temor ante el hombre. En razón de tal temor, los lobos evitarían al hombre y sus asentamientos y tendrían menos oportunidades de matar animales de granja o de poner en peligro a las personas.²¹ En virtud de este objetivo, cabe atribuir a la caza la evitación de daños en el sentido del artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats.

39. Ciertamente, se considera que los lobos son muy temerosos, pero los daños causados por los lobos ponen de manifiesto que no evitan por completo al hombre. De la aplicación de la normativa finlandesa en materia de indemnizaciones por los daños causados por lobos se desprende que, entre 2000 y 2003, los lobos han matado anualmente entre 23 y 135 ovejas, entre una y nueve reses de bovino, entre 270 y 561 renos y entre 20 y 31 perros. Cuando menos en el caso de las ovejas y renos se advierte una tendencia ascendente.²² Si se cazan realmente ejemplares de las manadas que más se acerquen al hombre y más perjuicios causen,²³ parece posible que aquéllas modifi-

40. Sin embargo, tampoco esta tesis puede justificar, sobre la base de las informaciones que constan en autos, la autorización indiferenciada de caza de una determinada cantidad de lobos. Necesita un respaldo científico antes de poder ser aceptada. Tal respaldo debería aclarar no sólo en qué medida la caza puede mantener el temor de los lobos, sino también en qué forma produciría efectos y afectaría lo menos posible a la población de lobos, por ejemplo si y, en su caso, en qué circunstancias, debería matarse a animales alfa de la manada o sólo a los animales jóvenes o incluso a toda la manada. Asimismo habría que examinar si, en lugar de sacrificio de lobos, bastarían otras medidas, como las propuestas por la Comisión, a saber, encerrar por las noches a los animales de granja en establos o tras un vallado eficaz, utilizar compuestos malolientes u otros medios para disuadir a los lobos, así como la compensación de los perjuicios causados.

41. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats somete, además, toda excepción de las rigurosas disposiciones de protección del artículo 12 a la condición adicional de que no se perjudique el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural.

21 — Plan de gestión, citado en la nota 3 *supra*, p. 49.

22 — Plan de gestión, citado en la nota 3 *supra*, p. 17.

23 — Según el plan de gestión, citado en la nota 3 *supra*, p. 17, entre un 10 y un 20 % de los lobos causa el 80 % de los daños.

42. El artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats apoya en tres elementos la definición de estado de conservación de una especie. El segundo y el tercero de estos elementos hacen referencia al área de distribución natural y a los hábitats de la especie. En el presente procedimiento no existen dudas acerca del cumplimiento de estas características de un estado de conservación favorable.

43. En cambio, sí se discute el primer elemento de un estado de conservación favorable, a saber, si los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indican que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenece.

44. No se discute que la población finlandesa de lobos ha crecido considerablemente en número en los últimos años y que también se ha extendido espacialmente de forma notable. Por consiguiente, a pesar de las autorizaciones de caza, el estado de conservación de la especie no ha empeorado en su conjunto, sino que ha mejorado. De ello podría deducirse, coincidiendo con el Gobierno finlandés, que se dan, respecto de la población de lobos en Finlandia, las exigencias de un estado de conservación favorable.

45. Ahora bien, a pesar de ello la Comisión defiende la opinión de que durante el

procedimiento administrativo previo y tras la expiración del plazo que había fijado en el dictamen motivado, es decir, el 4 de septiembre de 2002, el lobo no se encontraba en Finlandia en un estado de conservación favorable. A tal respecto, la Comisión se apoya en un estudio que, sobre la base de los datos correspondientes a 1998, clasificó al lobo en Finlandia como especie amenazada y en el plan finlandés de conservación de la población de lobos. Como subraya Finlandia, el estudio reviste en el presente procedimiento una importancia meramente secundaria, puesto que la fecha pertinente es el 4 de septiembre de 2002. El estado de conservación de la población de lobos en tal fecha se recoge en el plan de conservación.

46. En el plan de conservación se estima que, aun teniendo en cuenta la emigración de lobos procedentes de la población rusa-carélica, la población de lobos finlandesa sólo constituirá a largo plazo un elemento vital de su hábitat natural en Finlandia cuando comprenda al menos 20 parejas reproductoras.²⁴ Sin embargo, en el año decisivo de 2002, según el plan existían sólo 12 parejas de esta clase, mientras que en los años anteriores había incluso menos. Hasta 2005 la cifra creció hasta 16, por lo que todavía no se ha alcanzado el umbral de una población vital a largo plazo.²⁵

24 — Plan de conservación, citado en la nota 3 *supra*, pp. 41 y 15 y ss.

25 — Plan de conservación, citado en la nota 3 *supra*, pp. 9 y ss.

47. Finlandia contesta a la Comisión que la apreciación de un estado de conservación favorable no depende del concepto de población vital mínima, sino de la dinámica de la población, que es manifiestamente favorable.

48. Esta alegación del Gobierno finlandés es poco convincente, puesto que contradice las afirmaciones que recoge su propio plan de conservación, manifiestamente sobre la base de los más avanzados conocimientos científicos disponibles. Por consiguiente, el estado de conservación del lobo en Finlandia no puede ser reconocido como favorable en la fecha pertinente.

49. Además, en contra de la opinión de Finlandia, ha de estimarse que la caza de ejemplares de lobos fue perjudicial para el estado de conservación de la población. La circunstancia de que las poblaciones hayan aumentado a pesar de los sacrificios no excluye por sí misma que, en un primer momento, los sacrificios, en sí mismos considerados, hayan empeorado el estado de conservación.²⁶ El sacrificio de los ejemplares reproductores reduce el número de parejas reproductoras decisivo para el estado de conservación. Pero el sacrificio de ejemplares que todavía no se reproducen incide también directamente en el número de las parejas reproductoras. Si estos ejemplares siguieran viviendo, abandonarían en

algún momento su manada y, posiblemente, encontrarían una pareja.²⁷ En consecuencia, dado el reducido número de ejemplares de la especie existentes en Finlandia, sin el sacrificio de lobos el estado de conservación de la población habría mejorado presumiblemente más de lo que efectivamente mejoró.

50. Así pues, no cabe declarar que, a pesar de su caza, la población de lobos finlandesa se mantuviera sin daño en un estado de conservación favorable ni que dicha población no se viera perjudicada. Por consiguiente, y por esta misma razón, en la fecha pertinente no era posible compatibilizar una justificación de la caza del lobo con el tenor del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

51. Por otro lado, el Gobierno finlandés plantea acertadamente la cuestión de si, en ausencia de un estado de conservación favorable, queda excluida toda justificación en virtud del artículo 16 de la Directiva de una medida perjudicial para una especie rigurosamente protegida en el sentido del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats. Ello significaría que, antes de alcanzar un estado de conservación favorable de las especies mencionadas en el anexo IV, los Estados miembros no podrían permitir ninguna de las medidas perjudiciales que deben prohibirse, y ello con independencia

26 — Véase la sentencia de 29 de enero de 2004, Comisión/Austria (campo de golf de Wörschach) (C-209/02, Rec. p. I-1211), apartado 27, y la sentencia Comisión/Portugal (Castro Verde), citada en la nota 10, apartado 24.

27 — Véase el plan de conservación, citado en la nota 3 *supra*, p. 11.

de los objetivos que tal medida pudiera perseguir. Para muchas especies ello acabaría por traducirse en una protección absoluta, dado que la razón de estar rigurosamente protegidas es, precisamente, que no se hallan en un estado de conservación favorable.

52. Sin embargo, precisamente en los casos de amenaza directa de bienes jurídicos de rango superior, por ejemplo la vida y la salud humanas, debe ser posible establecer excepciones a las prohibiciones en materia de protección de especies con independencia de su estado de conservación, cuando ello constituye el único modo de evitar el peligro. Por consiguiente, a pesar de la necesidad de una interpretación restrictiva del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, se impone una relajación de los requisitos fijados para la justificación del perjuicio de especies rigurosamente protegidas. Como Finlandia alega acertadamente, así lo reconoce la Comisión en sus directrices para la aplicación de los artículos 12 y 16 cuando menos de forma implícita, puesto que en dichas directrices no excluye la justificación de excepciones aun en el supuesto de un estado de conservación desfavorable.²⁸

53. Tal relajamiento encuentra su fundamento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el cual, en el ámbito de la normativa en materia de protección de la naturaleza, ya reconoció en cierta ocasión que la existencia de razones excepcionales puede justificar el

perjuicio de bienes naturales protegidos, aunque ello no fuera posible a la vista del tenor de las respectivas disposiciones.²⁹ Debe tratarse de razones de interés general, que gocen de prioridad frente a los intereses medioambientales perseguidos mediante la Directiva, como eran, en aquel caso, la protección de las costas y la prevención de inundaciones.³⁰ También se tuvo en cuenta en aquel caso que el proyecto producía efectos positivos concretos para las especies perjudicadas.³¹

54. En la práctica, se trata, al igual que cuanto ocurre con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, de una aplicación del principio de proporcionalidad, el cual, en cuanto atañe a los posibles objetivos de las excepciones, no se limita a la lista de motivos de excepción establecida en las letras a) a e) y, sobre todo, no recoge la condición del mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable.

55. Ahora bien, en el presente asunto tal relajamiento de las exigencias del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no justifica la práctica finlandesa. Dado que la autorización de la caza de lobos no se limita a los ejemplares cuyo sacrificio sea necesario para la prevención de daños, y además tampoco se ha alegado un fundamento científico suficiente de su eficacia, no

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Hábitats' Directive 92/43/CEE, Draft version, 5 de abril de 2006, capítulo III, números 49 y ss., en particular el número 54 (pp. 63 y s.) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=-detailed&sb=Title).

29 — Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (Leybucht) (C-57/89, Rec. p. I-883), apartado 21.

30 — Sentencia Leybucht, citada en la nota 29 *supra*, apartado 23.

31 — Sentencia Leybucht, citada en la nota 29 *supra*, apartado 25.

cabe aceptar la existencia de razones excepcionales para la caza.

V. Costas

56. En consecuencia, procede estimar el recurso de la Comisión.

57. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido estimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenar en costas a la República de Finlandia, según lo solicitado por aquélla.

VI. Conclusión

58. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que, al haber permitido la caza del lobo sin poder acreditar que concurrían los requisitos de una excepción conforme al artículo 16, apartado 1, 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 flora silvestres, la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, y del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.
- 2) Condene en costas a la República de Finlandia.