

Asunto C-629/23

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

16 de octubre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)

Fecha de la resolución de remisión:

13 de octubre de 2023

Parte demandante:

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Parte demandada:

Keskkonnaamet

Coadyuvante:

Keskkonnaagentuur

Objeto del procedimiento principal

Demanda presentada por el Mittetulundusühing (asociación de utilidad pública; en lo sucesivo, «MTÜ») Eesti Suurkiskjad, en que solicita que se declare ilegal una resolución del Keskkonnaamet (Oficina de Medio Ambiente, Estonia)

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial planteada en virtud del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, relativa a la interpretación de los artículos 1, letra i), 2, apartado 3, y 14, apartado 1, de la Directiva hábitats

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 14, apartado 1, de la Directiva hábitats en el sentido de que, cuando se adoptan las medidas mencionadas en dicha disposición, obliga a garantizar un estado de conservación favorable, en el sentido del artículo 1, letra i), para una población regional de una cierta especie en un Estado miembro determinado, o puede tenerse en cuenta el estado de conservación de toda la población existente en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea?
- 2) Si es admisible tener en cuenta el estado de conservación de toda la población existente en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, ¿debe interpretarse entonces la Directiva hábitats en el sentido de que requiere una colaboración formal, en aras de la conservación de esta población, entre los Estados miembros en los que se encuentra su área de distribución, o basta con que el Estado miembro que adopte las medidas mencionadas en el artículo 14 de la Directiva hábitats averigüe la situación de la población de la especie en otros Estados miembros afectados o defina las condiciones para ello en un plan de desarrollo nacional?
- 3) ¿Puede interpretarse el artículo 1, letra i), de la Directiva hábitats en el sentido de que una población regional de una especie clasificada en la categoría «vulnerable» (VU) conforme a los criterios de la Lista Roja de la UICN puede tener un estado de conservación favorable a efectos de la Directiva hábitats?
- 4) ¿Puede interpretarse el artículo 1, letra i), de la Directiva hábitats, en relación con el artículo 2, apartado 3, en el sentido de que, al determinar el estado de conservación favorable de una especie, pueden tenerse en cuenta también las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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 (DO 1992, L 206, p. 7) (en lo sucesivo, «Directiva hábitats»)

Jurisprudencia de la Unión invocada

Sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho) (C-217/19, EU:C:2020:291); de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851); de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341); de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), y de 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600), apartado 25

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Looduskaitseadus (Ley de Protección de la Naturaleza): artículos 1, 3, 46 y 49

Jahiseadus (Ley de Caza): artículo 22

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 4 de octubre de 2012, el Keskkonnaminister (Ministro de Medio Ambiente, Estonia) adoptó el «Plan de Acción para la Protección de Grandes Depredadores (lobo *canis lupus*, lince *lynx*, oso pardo *ursus arctos*) para el período 2012-2021». Conforme al plan, el estado de todas las poblaciones de grandes depredadores puede calificarse de favorable. En el plan se estableció el objetivo a largo plazo (30 años) de mantener en un estado de conservación favorable la población de lobos teniendo en cuenta aspectos ecológicos, económicos y sociales. Un objetivo concreto para el período 2012-2021 era la conservación de entre 15 y 25 manadas de lobos con cachorros (tamaño total de la población, entre 150 y 250 ejemplares, aproximadamente) antes del inicio de la temporada de caza (en otoño). Dentro de estos márgenes debían establecerse objetivos anuales en cuanto a los resultados del seguimiento, y la población debía mantenerse dentro de los mencionados límites mediante la caza.
- 2 Mediante decisión de 29 de octubre de 2020 (en lo sucesivo, «decisión del KeA»), el Keskkonnaamet (Oficina de Medio Ambiente; en lo sucesivo, «KeA») estableció en 140 especímenes la cuota de caza de lobos para la temporada 2020/2021 en el territorio de la República de Estonia sobre la base del artículo 22, apartado 2, de la Ley de Caza, en una primera parte. De conformidad con la decisión del KeA, este está facultado para modificar la cuota de caza allí establecida, cuando así lo proponga la Keskkonnaagentuur (Agencia de Medio Ambiente; en lo sucesivo, «KAUR»). La KAUR considera que, a causa de las malas condiciones de nieve en el año 2019, la presión de la caza sobre los lobos se situó por debajo de la tasa de crecimiento de la población, y estima el número de crías de lobo en otoño de 2020 entre 32 y 34. El objetivo principal de la gestión era mantener hasta 2021 en un promedio de 20 el número de crías de lobo en tierra firme en Estonia, repartiendo la población lo más equitativamente posible entre los hábitats adecuados.
- 3 El MTÜ Eesti Suurkiskjad (en lo sucesivo, «demandante») presentó ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia) una demanda de anulación de la decisión del KeA, que dicho tribunal desestimó mediante sentencia de 1 de octubre de 2021. Al parecer del Tallinna Halduskohus, la fijación de la cuota de caza sobre la base del artículo 22, apartado 2, de la Ley de Caza es una decisión discrecional que no puede ser adoptada por el tribunal en lugar de la autoridad administrativa. El tribunal puede valorar si al establecer la cuota de caza se tuvieron en cuenta todos los datos pertinentes o si dicha cuota se estableció de forma arbitraria. El Tallinna Halduskohus declaró que, de conformidad con la Directiva hábitats, el lobo es una especie de interés

comunitario que ha de ser protegida de forma rigurosa, pero el anexo IV de la misma Directiva contiene una excepción a la prohibición de caza de lobos, en particular, para la población estonia de lobos, que se menciona en el anexo V de la Directiva. A juicio de dicho tribunal, al adoptar el acto administrativo se tuvieron en cuenta el informe de seguimiento presentado por la KAUR y la propuesta adjunta a dicho informe para la configuración de la caza del lobo.

- 4 El demandante interpuso recurso de apelación ante el Tallinna Ringkonnakohtus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia), por el que solicitó que se anulase la sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y dictase una nueva sentencia en que se estimase la demanda. El Tallinna Ringkonnakohtus desestimó el recurso de apelación mediante sentencia de 30 de junio de 2022 y dejó inalterado el fallo de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, si bien modificó parcialmente la motivación de la misma. En sus consideraciones, el Tribunal de Apelación tuvo en cuenta también el Plan de Acción para la Protección de Grandes Depredadores para el período 2022-2031.
- 5 En particular, apreció que las restricciones impuestas por la Directiva hábitats en sus anexos IV y V diferían sustancialmente entre sí. A diferencia de lo que sucede con la población finlandesa, las medidas de conservación dirigidas a proteger la población estonia de lobos son lícitas, pero no obligatorias. Por lo tanto, las instrucciones impartidas por el Tribunal de Justicia en la sentencia que dictó en el asunto *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* no son enteramente pertinentes en el presente litigio. La postura del Tribunal de Justicia en el asunto mencionado, según la cual no puede tenerse en cuenta la parte de la zona de distribución natural de la población afectada que se extiende a determinadas partes del territorio de un Estado tercero, que no está sujeto a las obligaciones de protección rigurosa de las especies de interés para la Unión, es válida también al margen del contexto del artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats, a la hora de valorar la licitud de las actividades que pueden perjudicar al estado de conservación de una especie. En su opinión, al fijar las cuotas de caza, Estonia solo puede tener en cuenta la parte de la zona de distribución natural de los lobos en que la población está protegida por el Derecho de la Unión. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no prohíbe tener en cuenta los movimientos migratorios y las influencias entre Estados miembros en el estado de conservación de la población de una especie. No hay nada que demuestre que no se diesen las condiciones del artículo 1, letra i), de la Directiva hábitats para el mantenimiento a largo plazo del estado de conservación sin tener en cuenta la población rusa. Por lo tanto, no es contrario a Derecho tener en cuenta las medidas de conservación adoptadas por Polonia, Lituania y Letonia, aunque estas no se hayan producido dentro de la colaboración entre las autoridades competentes.
- 6 Según el informe «*Key actions for Large Carnivore Populations in Europe*», encargado por la Comisión (2015), la población báltica de lobos en los Estados miembros de la Unión (sin contar las partes situadas fuera de la UE) comprende aproximadamente entre 900 y 1 400 especímenes (un 20 % en Estonia), manteniéndose estable el estado de la población, que pertenece a la categoría LC

(*least concern*) de la Lista Roja de la UICN, es decir, no clasificada como en peligro (p. 47). En consecuencia, no cabe establecer paralelismos con las poblaciones de lobos de Carelia (unos 150 especímenes en Finlandia) y Escandinavia (entre 250 y 300 especímenes en Suecia y Noruega, conjuntamente), que según el informe pertenecen a la categoría EN (*endangered*), es decir, en peligro.

- 7 El demandante ha interpuesto recurso de casación y solicita que se anule parcialmente la sentencia del Tribunal de Apelación y se dicte una nueva sentencia en que se estime la demanda. El demandado solicita que se desestime el recurso de casación.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 En primera y segunda instancias, el **MTÜ Eesti Suurkiskjad** alegó, en esencia, que el estado de conservación de los lobos en Estonia no es favorable y que la caza de 140 especímenes dificulta la consecución de un estado favorable; que el plan de acción no aplica las directrices adoptadas por la Comisión Europea (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008; en lo sucesivo, «Directrices de la Comisión de 2008»); que la decisión del KeA permite la eliminación de casi todos los especímenes reproductores en una sola temporada de caza; que la caza de lobos no está orientada a las zonas donde estos causan daños, y que las cuotas de caza no se han fijado teniendo en cuenta las pérdidas de hábitats (deforestación intensiva) y las enfermedades que afectan a esta especie. El MTÜ Eesti Suurkiskjad cuestionó también la exactitud, suficiencia y precisión de los datos económicos, los análisis y los métodos utilizados en la decisión del KeA.
- 9 En el procedimiento de casación, el demandante ha observado que, según ha resuelto el Tribunal de Justicia, las especies que figuren en una lista roja nacional se consideran en un estado de conservación desfavorable a efectos del artículo 2, apartado 2, de la Directiva hábitats [sentencias de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 26, y de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho), C-217/19, EU:C:2020:291, apartados 79 y 80]. Afirma que Estonia no puede interpretar de otra manera los criterios para apreciar un estado favorable. El estado desfavorable del lobo ya era conocido en 2008 (categoría «en peligro potencial» de la Lista Roja) y, con seguridad, no más tarde de 2019, antes de que se adoptase la decisión del KeA. En las decisiones relativas al medio ambiente, incluidas las que se refieren al estado de la población o del hábitat de una especie, debe excluirse toda duda científica (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartados 66 y 69).
- 10 El demandante ha señalado que, según los criterios de la UICN, el lobo figura en la Lista Roja dentro de la categoría «en peligro». El segundo método, más exhaustivo, para determinar el estado de la especie es el análisis de viabilidad de

la población (*population viability analysis*), cuya realización para el lobo estonio solo está prevista en el futuro. Ambos métodos de valoración también fueron objeto de atención en las Directrices encargadas por la Comisión y según las cuales el estado de un gran depredador no puede considerarse favorable desde el momento en que uno solo de los indicadores presenta un estado desfavorable (p. 22). Aunque el demandado ha alegado que las Directrices no son vinculantes, el demandante aduce que no existe justificación alguna para no seguirlas, además de que no se ha propuesto ningún método alternativo de relevancia similar. Añade que a las Directrices también se ha remitido la Abogada General J. Kokott (conclusiones presentadas en los asuntos Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2006:752, punto 52, y Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, punto 39).

- 11 El demandante argumenta que, en su sentencia, el Tribunal de Apelación no entró a valorar el principio de cautela. En materia de protección de la naturaleza, es preciso adoptar medidas de conservación suficientemente efectivas antes de que se deteriore el estado de una especie o de un hábitat (conclusiones de la Abogada General presentadas en el asunto Comisión/Finlandia, C-418/04, EU:C:2006:569, puntos 58 a 60). En la sentencia *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, el Tribunal de Justicia declaró que un plan de gestión para grandes depredadores no constituye, de por sí, el fundamento para la aplicación de excepciones en virtud del artículo 16, sino que el cumplimiento de los requisitos de cada excepción debe examinarse caso por caso (apartados 49 a 53). De igual manera habría de procederse, en opinión del demandante, en cuanto a la fijación de un límite de caza para una especie con arreglo al anexo V. A su parecer, los objetivos del artículo 2, apartados 1 y 2, de la Directiva hábitats son más importantes que la posibilidad mencionada en el artículo 2, apartado 3, de tener en cuenta también las repercusiones sociales y culturales (sentencia de 7 de noviembre de 2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, EU:C:2000:600, apartado 25).
- 12 El **KeA** ha alegado, en esencia, que el lobo en Estonia no está incluido en ninguna categoría de protección a efectos del artículo 46 de la Ley de Protección de la Naturaleza. Estonia dispone de un régimen geográfico excepcional en la Directiva hábitats conforme al cual es posible cazar lobos en virtud de un plan de acción adoptado con arreglo al artículo 49, apartado 1, puntos 2 y 3, de la Ley de Protección de la Naturaleza. Este plan de acción, que no es vinculante y no está sujeto a control judicial, se elabora en colaboración con los mejores científicos, expertos y representantes de las autoridades competentes y grupos de interés en este ámbito. En opinión del **KeA**, las Directrices de la Comisión antes mencionadas son de carácter orientativo. El demandado ha observado que la población de lobos en Estonia se halla en un estado favorable. Dado el reducido tamaño de la zona, la población no se puede valorar atendiendo únicamente a Estonia. La parte báltica de la población de lobos dentro de la Unión Europea se estima entre 870 y 1 400 especímenes. La evolución de las poblaciones de lobos puede calificarse de estable, y sus fluctuaciones se pueden considerar normales. Desde 2002 casi se ha triplicado el número de lobos. Según los pronósticos del informe de seguimiento de la naturaleza, el número de crías pronosticado con

carácter provisional se sitúa entre 32 y 34, que corresponde a entre 320 y 340 especímenes. Si se eliminan 140 especímenes, Estonia podrá seguir cumpliendo con sus obligaciones frente a la Unión.

- 13 En el procedimiento de casación, el KeA ha señalado que la gestión de las poblaciones de lobos se basa en los resultados del seguimiento y en un análisis científico, y que el objetivo del plan de acción no consiste solo en lograr el estado más favorable posible del lobo, sino también en su gestión, dado que en Estonia son muy frecuentes los ataques a animales de granja y domésticos. Estonia solicitó la excepción del anexo IV de la Directiva hábitats debido al buen estado de los lobos en el país y a las posibles repercusiones negativas para otras especies silvestres, la propiedad y la salud humana en caso de elevada densidad de asentamiento. La categoría «en peligro» de la UICN no se adjudica conforme a los criterios de la Directiva hábitats. Según el método de valoración de Natura, el lobo en Estonia sigue hallándose en un estado favorable. Además, el estado del lobo conforme a los criterios de la Lista Roja en realidad no ha empeorado, sino que se ha modificado el método de valoración.
- 14 El KeA ha alegado que la obligación de tener en cuenta los aspectos económicos y sociales al elaborar un plan de acción se deduce del artículo 49, apartado 3, de la Ley de Protección de la Naturaleza. El objetivo de la protección de las especies es garantizar un equilibrio entre el estado favorable de la especie, por un lado, y los aspectos económicos y sociales, por otro. Si el KeA, tras una valoración exhaustiva basada en las conclusiones extraídas de los datos científicamente obtenidos y en los mejores conocimientos reunidos en el plan de acción, llega a la convicción de que el estado de la especie es favorable y lo seguirá siendo después de cumplirse con la cuota de caza, la carga de la prueba en contrario recae sobre el demandante.
- 15 La **KAUR** alega que la propuesta de una cuota y una estructura de caza para el año en curso requiere pronósticos sobre el crecimiento de la población basados en las cifras de población del año anterior, en el número de especímenes eliminados y en diversos indicadores biológicos. Además, en el cálculo se ha incluido un cierto margen de error y se ha observado el principio de cautela. El actual estado favorable del lobo (al menos 15 crías) se alcanzó en 2007, y desde entonces se ha mantenido de forma constante (entre 17 y 32 crías, con un promedio de 24). Antes de la temporada de caza de 2020 existían pruebas sólidas de la existencia de 22 crías, y el 28 de diciembre de 2020 la cifra ascendía ya a 26. En los últimos 15 años, en la distribución regional de las propuestas de caza de lobos se tuvo en cuenta no solo la densidad de población de esta especie, sino también la incidencia y la distribución geográfica de los daños causados en animales de granja y domésticos. Los daños ocasionados por los lobos en animales de granja alcanzaron en 2020 la cota más alta desde 2007 (1 326 ovinos, 44 vacunos y 44 perros muertos). La eliminación de lobos en zonas de protección de la naturaleza y en áreas adyacentes se ha restringido rigurosamente.

- 16 En el procedimiento de casación, la KAUR ha señalado que los criterios de la UICN se desarrollaron para valorar el estado de conservación de especies a escala mundial. En la valoración de la Lista Roja se examina el estado de las especies en el ámbito nacional, pero en el caso de especies con necesidades territoriales extensas, poblaciones relativamente reducidas y alta capacidad de migración, como el lobo, las poblaciones se consideran desde un prisma transfronterizo. El grupo de control para la valoración de la Lista Roja de Estonia, atendiendo en particular a posibles escenarios negativos futuros, ha decidido reducir la categoría solo en un escalón, a «en peligro». Uno de los motivos de esta decisión es el cariz negativo de la opinión pública a causa del incremento del número de lobos y el aumento de los incidentes, lo que puede derivar en una decisión política de reducir sustancialmente las poblaciones de lobos (como ha sucedido en Suecia) y a construir vallas de confinamiento en la frontera oriental que limiten los movimientos de animales. El plan de acción no solo tiene en cuenta aspectos ecológicos, sino también económicos y sociales, a la hora de determinar el estado favorable de la población de lobos. La población mínima deseada se determina primordialmente atendiendo a criterios ecológicos, pero la población máxima se establece desde un punto de vista social y económico (límite de tolerancia).

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 17 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Ley de Protección de la Naturaleza, uno de los objetivos de esta Ley es proteger la naturaleza y garantizar el estado favorable de los animales silvestres. De conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la citada Ley, el estado de una especie se considera favorable cuando el volumen de su población indica que en un futuro lejano seguirá existiendo una parte viable de su hábitat natural o de su hábitat de reproducción; cuando su área de distribución natural no disminuye, y cuando existe y probablemente siga existiendo un hábitat suficientemente extenso para la conservación a largo plazo de la población de la especie.
- 18 La obligación de mantener el estado favorable de la especie se deriva de la Directiva hábitats. Su artículo 1, letra i), 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 (es decir, en el territorio europeo de los Estados miembros en el que se aplica el Tratado). Con arreglo a esta disposición, 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 viable de los hábitats naturales a los que pertenezca, 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.

- 19 Dado que las disposiciones pertinentes de la Ley de Protección de la Naturaleza transponen la Directiva hábitats, los conceptos de «estado» y «estado de conservación» a este respecto deben considerarse sinónimos. Por razones de claridad, en lo sucesivo se utilizará en todos los casos la expresión «estado de conservación».
- 20 A tenor del artículo 1, letra g), de la Directiva hábitats, las especies de interés comunitario se enumeran en sus anexos II, IV y/o V. El lobo se menciona en todos estos anexos: en el anexo II, ya que para la conservación de esta especie es necesario designar zonas especiales de conservación, y en el anexo IV, como especial animal de interés comunitario que requiere una protección estricta, si bien en el anexo IV se exceptúan, entre otras, las poblaciones estonias mencionadas en el anexo V como especie animal de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión.
- 21 En Estonia, la elaboración de un plan de acción para la conservación y gestión de una especie se regula en el artículo 49 de la Ley de Protección de la Naturaleza, cuyo apartado 1 prevé la elaboración de un plan de acción para garantizar, en particular, el estado (esto es, de conservación) favorable de la especie cuando los resultados del inventario científico de su población demuestran que las medidas adoptadas hasta el momento no lo garantizan, o cuando así lo exige una obligación internacional (punto 2), al igual que la gestión de una especie cuando los resultados del inventario científico de su población demuestran que el incremento del número de especímenes tendría efectos negativos sustanciales sobre el medio ambiente o representaría una amenaza para la salud humana o para la propiedad (punto 3). El plan de acción debe contener indicaciones sobre la biología, la población y la distribución de la especie; las condiciones para la garantía de su estado favorable; los riesgos; el objetivo de la conservación o de la gestión; la prioridad y el calendario de las medidas necesarias para alcanzar un estado favorable de la especie o para su gestión, y el presupuesto para la organización de la conservación o de la gestión (apartado 2).
- 22 El plan de acción adoptado en 2012 persigue, entre otros objetivos, el estado favorable de conservación del lobo, tanto respecto a las poblaciones estonias como respecto a las de todo el Báltico. En él se expone que la población báltica de lobos forma parte de la metapoblación eurasiática, cuya área de distribución comprende Estonia, Letonia, Lituania, el nordeste de Polonia, el norte de Ucrania y parte de las provincias rusas. El plan de acción indica la población aproximada de lobos en Letonia (datos de 2008), Lituania (datos de 2008) y de las zonas de Rusia limítrofes con Estonia (datos de 2010). Hace referencia a la existencia de planes para la conservación o la conservación y gestión del lobo en los países vecinos (por ejemplo, Letonia, Bielorrusia y Finlandia disponen de tales planes; Lituania y Polonia están en trámites de aprobarlos, y Rusia carece de plan) y ofrece información acerca de la posibilidad de cazar lobos en cada uno de estos países. En cuanto a la cooperación internacional, en el plan de acción se destaca, en particular, la participación del representante de Estonia en el grupo de trabajo de la UICN y las conexiones con homólogos de Finlandia, Suecia, Noruega, Letonia,

Lituania, Polonia y Rusia. Según el plan de acción, se producen intercambios de información regulares con los homólogos letones respecto a la evolución de las poblaciones de grandes depredadores y sobre la cuota de caza. En el plan de acción se sostiene que el estado de conservación de las poblaciones estonias de grandes depredadores puede calificarse de favorable.

- 23 En plan de acción de 2022 ofrece un resumen del estudio genético de la población de lobos efectuado entre 2018 y 2019, que arrojó una estimación conservadora de dicha población de al menos 65 especímenes y una estimación optimista de al menos 122 especímenes. No obstante, ambas cifras se calificaron como excesivamente bajas. Según el plan de acción, el número de crías en 2020 ascendió a 31. El plan de acción evidencia que las poblaciones de grandes depredadores en Estonia deben considerarse dentro de las poblaciones bálticas, pero que, con independencia del estado de conservación de las poblaciones bálticas, el estado de conservación y la sostenibilidad de las poblaciones locales de Estonia son sin duda igualmente importantes. Mientras que el estado de las poblaciones bálticas según los criterios de la Lista Roja de la UICN debe calificarse de «no vulnerable», la población estonia se califica de «vulnerable» (*vulnerable*), tras haberse reducido la amenaza en un grado, merced a las buenas interacciones apreciadas con las poblaciones vecinas; si se tuviese en cuenta solamente el estado de la población de Estonia, la valoración sería «en peligro» (*endangered*). Es probable que el estado de las poblaciones pueda deteriorarse rápidamente si la presión de la caza es excesiva o si aparecen otros factores (por ejemplo, enfermedades). El umbral de la población de lobos se estableció entre 20 y 30 manadas con cachorros de menos de un año antes de la temporada de caza y un número primaveral de especímenes en edad fértil, o población básica, superior a 140 especímenes. Este cálculo se basa en el tamaño estimado de la población báltica de cada especie; en las correspondientes recomendaciones de la UICN y de la LCIE, según las cuales la población total báltica debe comprender como mínimo mil especímenes en edad fértil; en la proporción de hábitats forestales estonios dentro del área de distribución de la población báltica (entre el 20 % y el 25 %, aproximadamente); en la densidad medida de población del área de distribución báltica de los artiodáctilos, de los que se alimentan los lobos, en Estonia, y en las estimaciones de la estructura de edad y social de la población, realizadas por los especialistas en observación de la fauna salvaje de la KAUR y la tolerancia social de Estonia. Como factores de riesgo para la población de lobos, en el plan de acción se destaca, en particular, el exceso de caza y, en ocasiones, la falta de cooperación internacional.
- 24 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, no está claro si al adoptar las medidas previstas en el artículo 14 de la Directiva hábitats es necesario mantener el estado favorable de conservación en el sentido del artículo 1, letra i), para la población regional de una especie en un determinado Estado miembro, o si puede tenerse en cuenta el estado de conservación de toda la población (en el caso de Estonia, la población báltica) en el territorio de los Estados miembros. Esta cuestión es pertinente para la resolución del presente asunto, ya que, si bien es indudable el estado favorable de conservación de la población báltica de lobos, a

juicio del demandante la valoración de la UICN no permite considerar favorable el estado de conservación de la población regional estonia de lobos. El plan de acción de 2022 se ocupa de los dos ámbitos, pero, según las explicaciones del demandado, el plan de acción de 2012 valoró la conformidad de la población de lobos con los criterios de la UICN atendiendo al ámbito de la población báltica.

- 25 Una interpretación literal de la Directiva hábitats apuntaría *prima facie* a una consideración amplia de la población [el artículo 1, letra i), refiere el estado de conservación de la especie a las poblaciones «en el territorio a que se refiere el artículo 2», es decir, «en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado»]. Por otro lado, las distintas obligaciones de garantizar y vigilar la protección de las especies y de informar al respecto incumben a cada Estado miembro con carácter individual, y no en relación con la totalidad de las poblaciones. De igual manera, el anexo IV de la Directiva, que prevé excepciones, en particular, al régimen de protección del lobo, al trasladarlo desde el anexo IV hasta el anexo V, nada dice sobre la población en su conjunto, sino que trata por separado las poblaciones de los distintos países.
- 26 Por cuanto sabe el órgano jurisdiccional remitente, hasta ahora el Tribunal de Justicia no ha respondido de forma inequívoca a esa cuestión en su jurisprudencia. Si bien en la sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851), examinó la necesidad de garantizar el estado favorable de conservación en relación con una excepción recogida en el artículo 16 de la Directiva de hábitats y, en particular, aclaró que deben analizarse las repercusiones de la excepción en las distintas áreas de la población (apartados 58 y 59 de la sentencia), en dicho asunto no se pronunció acerca de la zona a la que se ha de atender cuando se aplique el artículo 14 o cuando el estado de conservación de las poblaciones difiera de una zona a otra. Lo único que declaró expresamente el Tribunal de Justicia es que no puede tenerse en cuenta la parte de la zona de distribución natural de la población afectada que se extiende a determinadas partes del territorio de un Estado tercero, que no está sujeto a las obligaciones de protección rigurosa de las especies de interés para la Unión (*ibid.*, apartado 60). En consecuencia, en el presente asunto es obvio que no deben tenerse en cuenta las partes de la población báltica ajenas a la Unión Europea (entre ellas, las de Rusia).
- 27 En las Directrices de la Comisión de 2008 se expone que existen muchas formas de definir una población, y que las poblaciones presentan una estructura jerárquica con distintos niveles. Según las Directrices, el concepto de población que maneja la Directiva hábitats, desde el punto de vista científico, se aproxima al de población parcial, si bien en las Directrices, en aras de la simplicidad, se utiliza el término «población» (pp. 7 y 8). En las Directrices se reconoce que la forma más precisa de valorar el estado de conservación de una población es atendiendo a la población total, y no a las partes de la población correspondientes a las distintas fronteras nacionales (p. 23). Por otro lado, los redactores de las Directrices observan que, formalmente, la Directiva aún presenta un enfoque centrado específicamente en los Estados miembros, y que un enfoque más amplio precisaría

de una aclaración por parte de la Comisión, a fin de exonerar a los Estados miembros de su obligación individual (p. 26). Sin embargo, el enfoque basado en la población también implicaría la necesidad de que los planes de desarrollo fuesen transfronterizos o, al menos, que en los planes nacionales se definiesen ciertas condiciones que deben cumplir las poblaciones de los países colindantes para ser tenidas en cuenta y, en su caso, para fundamentar cambios en la situación (esto requeriría una continua vigilancia de la situación transfronteriza mediante la colaboración científica) (p. 27). Por cuanto conoce el órgano jurisdiccional remitente, al menos en relación con la conservación del lobo, no existe ninguna colaboración formal, sino tan solo una comunicación informal entre científicos.

- 28 Tal como sugieren las Directrices de la Comisión de 2008, por tanto, sería necesaria alguna forma de colaboración transfronteriza para abarcar la población en un sentido más amplio. Si, al responder a la primera cuestión, el Tribunal de Justicia considera que para la aplicación del artículo 14 de la Directiva hábitats es determinante el estado de conservación de la población total en el territorio de los Estados miembros, se plantea la cuestión de si la Directiva hábitats se debe interpretar en el sentido de que exige una colaboración formal, en aras de la conservación de esta población, entre los Estados miembros en los que se encuentra su área de distribución, colaboración que comprenda la coordinación de las medidas de conservación y de gestión, o incluso un plan de desarrollo común, o si, por el contrario, basta con que el Estado miembro que adopte las medidas mencionadas en el artículo 14 de la Directiva hábitats averigüe la situación de la población de la especie en los demás Estados miembros afectados, o si el plan nacional de desarrollo debe definir, además, las condiciones concretas que deben cumplir las poblaciones de los países colindantes para que las medidas puedan ejecutarse de la forma prevista.
- 29 En caso de que el Tribunal de Justicia considere que también debe ser favorable el estado de conservación de las poblaciones regionales del Estado miembro para poder adoptar las medidas del artículo 14, será preciso responder a la cuestión de la relación entre la valoración del estado de conservación de la población con arreglo a la Directiva hábitats y la valoración conforme a los criterios de la Lista Roja de la UICN. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare si el artículo 1, letra i), de la Directiva hábitats puede interpretarse en el sentido de que una población regional de una especie clasificada como «vulnerable» conforme a los criterios de la Lista Roja de la UICN puede tener un estado de conservación favorable a efectos de la Directiva hábitats. La argumentación del Tribunal de Justicia en las sentencias de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341), apartados 26 y 27, y de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho) (C-217/19, EU:C:2020:291), apartados 77 a 80, que también pueden interpretarse de forma diferente, parece apuntar en este sentido. Una conexión similar se establece también en las Directrices de la Comisión de 2008 (pp. 18 a 20).

- 30 En el presente litigio, el demandado y la KAUR han recalcado en todo momento que un aumento en el número de lobos generaría graves conflictos sociales y económicos en la sociedad. Uno de los principales argumentos para permitir la caza de lobos es la necesidad de poner coto a los daños que estos causan. El artículo 2, apartado 3, de la Directiva hábitats, según el cual las medidas que se adopten con arreglo a dicha Directiva deben tener en cuenta las exigencias económicas sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, parece respaldar en cierto modo este argumento. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, es coherente interpretar la Directiva en el sentido de que las consideraciones económicas y sociales solo se pueden tener en cuenta al elegir las medidas con la condición de que se garantice el estado favorable de conservación de la población y que la apreciación de tal estado favorable constituya una valoración estrictamente científica que no se supedite a consideraciones ajenas al medio ambiente. Siempre que se garantice un estado favorable de conservación, cabe recurrir a tales consideraciones, por ejemplo, para limitar el crecimiento de la población (véanse también las Directrices de la Comisión de 2008, p. 24).
- 31 En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare si puede interpretarse el artículo 1, letra i), de la Directiva hábitats, en relación con el artículo 2, apartado 3, en el sentido de que al determinar el estado de conservación favorable de una especie pueden tenerse en cuenta también las exigencias económicas, sociales y culturales.