

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 11 de julio de 2024 (*)

«Procedimiento prejudicial — Validez e interpretación — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Artículo 12, apartado 1 — Sistema de protección rigurosa de las especies animales — Anexo IV — *Canis lupus* (lobo) — Igualdad de trato entre Estados miembros — Artículo 16, apartado 1 — Autorización nacional para la recogida de un espécimen de animal silvestre de la especie *canis lupus* — Evaluación del estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate — Ámbito geográfico — Determinación del daño — Solución satisfactoria alternativa»

En el asunto C-601/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol, Austria), mediante resolución de 19 de septiembre de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2022, en el procedimiento entre

Umweltverband WWF Österreich,

ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung,

Naturschutzbund Österreich,

Umweltdachverband,

Wiener Tierschutzverein

y

Tiroler Landesregierung,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de octubre de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Umweltverband WWF Österreich y de ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung, y posteriormente en nombre de Umweltdachverband, por la Sra. G. K. Jantschgi, Rechtsanwältin;
- en nombre de Wiener Tierschutzverein, por la Sra. M. Lehner, asistida por el Sr. C. Pichler, en calidad de experto;
- en nombre de la Tiroler Landesregierung, por los Sres. J. Egger y C. Ranacher, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y las Sras. J. Schmoll y A. Kögl, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno danés, por las Sras. J. F. Kronborg y C. A.-S. Maertens, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. R. Bénard y M. De Lisi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. F.-L. Göransson y H. Shev, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. T. Haas y A. Maceroni, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Hermes y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 18 de enero de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez del artículo 12, 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 (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) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), en relación con el anexo IV de dicha Directiva, así como la interpretación del artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva.
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre varias organizaciones de protección animal y del medio ambiente, a saber, Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung, Naturschutzbund Österreich, Umweltdachverband y Wiener Tierschutzverein, y la Tiroler Landesregierung (Gobierno del estado federado de Tirol, Austria), en relación con una excepción temporal, concedida por este gobierno, a la prohibición de cazar un espécimen de animal silvestre perteneciente a la especie *canis lupus* (lobo).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats, titulado «Definiciones», establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- 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;

[...]».

4 El artículo 2 de esa Directiva dispone que:

«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.»

5 A tenor del artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva:

«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;
- b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
- c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;
- d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.»

6 El artículo 16, apartado 1, de la misma Directiva dispone lo siguiente:

«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;

[...]».

7 El artículo 19, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats precisa que «las modificaciones necesarias para adaptar al progreso técnico y científico el anexo IV serán adoptadas por el Consejo [de la Unión Europea], que se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión [Europea].»

8 Entre las especies animales «de interés comunitario que requieren una protección estricta», cuya lista figura en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats, figura, en particular, el *canis lupus* (lobo), «excepto las poblaciones griegas al norte del paralelo 39, las poblaciones estonias, las poblaciones españolas del norte del Duero; las poblaciones búlgaras, letonas, lituanas, polacas y eslovacas y las poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa n.º 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre a la gestión del reno».

Derecho austriaco

9 El artículo 36, apartado 2, de la Tiroler Jagdgesetz (Ley de Caza del Estado Federado de Tirol), de 15 de junio de 2004 (LGB1. 41/2004), en su versión de 30 de junio de 2022, aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «TJG 2004»), establece, en esencia, que no podrá cazarse ninguna especie silvestre fuera de la temporada de caza fijada.

10 El artículo 52a de la TJG 2004, titulado «Medidas especiales para la prevención de los daños causados por osos, lobos y lince», establece, en su apartado 8, en esencia, que, sobre la base de una recomendación del comité de expertos, el Gobierno del estado federado de Tirol podrá declarar mediante reglamento que un oso, un lobo o un lince determinado representa un peligro inmediato para la seguridad de las personas o un peligro inmediato grave para los animales de pastoreo, así como los cultivos y las instalaciones agrícolas.

11 A tenor del artículo 52a, apartado 9, de la TJG 2004:

«En caso de que se dicte una norma reglamentaria al amparo del apartado 8, el Gobierno del estado federado, siempre que exista una recomendación del comité técnico, no exista ninguna otra solución satisfactoria y 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, excluirá a determinados osos, lobos o lince de la prohibición establecida en el artículo 36, apartado 2, primera frase. Este tipo de excepciones solo pueden autorizarse:

- a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;
- b) para prevenir daños graves 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 imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter social o económico, o que tengan un efecto positivo sobre el medio ambiente, y
- d) con fines de investigación y enseñanza.»

12 El artículo 52a, apartado 10, de la TJG 2004 dispone lo siguiente:

«La decisión de excepción adoptada de conformidad con el apartado 9 especificará, en todo caso:

- a) los fines para los que se concede la excepción;
- b) la especie animal a la que se aplique la excepción, así como, cuando proceda, el sexo, la edad u otros elementos de identificación del espécimen o especímenes de que se trate;
- c) el período para el que se concede la excepción;
- d) la zona geográfica para la que se concede la excepción, y
- e) las medidas autorizadas por las disposiciones de la presente Ley y los reglamentos adoptados en virtud de esta, como la utilización de determinadas armas o municiones, de determinados dispositivos de captura o la aplicación de determinados métodos;
- f) en su caso, otras restricciones personales y materiales a las que está sujeta la excepción.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 En un dictamen de 25 de julio de 2022, un comité de expertos independiente señaló que, entre el 10 de junio y el 2 de julio de 2022, un lobo identificado, esto es, el lobo 158MATK, había matado aproximadamente veinte corderos de un rebaño situado en pastos no protegidos en el estado federado de Tirol. Al considerar que ese lobo constituía un grave peligro inmediato para los animales en los pastos y dada la imposibilidad de proteger los pastos alpinos en cuestión, dicho Comité recomendó la recogida de dicho lobo.

- 14 A raíz del citado dictamen, el Gobierno del estado federado de Tirol declaró, mediante reglamento de 26 de julio de 2022, que el lobo 158MATK constituía un grave peligro inmediato para los animales en los pastos, los cultivos y las instalaciones agrícolas. Ese reglamento entró en vigor el 29 de julio de 2022, sin límite temporal.
- 15 En consecuencia, mediante decisión de 29 de julio de 2022, el Gobierno del estado federado de Tirol autorizó la recogida del lobo 158MATK, excluyéndolo de la protección permanente prevista por la TJG 2004. Además, dicha decisión prevé que la excepción a la protección permanente de la especie del lobo esté limitada en el tiempo, expirando el 31 de octubre de 2022 y finalizando antes de esa fecha si quedaba acreditada en varias ocasiones, mediante técnicas de biología molecular, la presencia del lobo 158MATK claramente en el exterior de la zona geográfica de que se trata.
- 16 En primer lugar, para justificar esa excepción, el Gobierno del estado federado de Tirol invocó, en la decisión antes mencionada, tres categorías de daños que se produjeron o que podían producirse. En primer lugar, daños imputables al lobo 158MATK en forma de pérdidas económicas directas e indirectas, ligadas a la pérdida de los animales muertos, al coste adicional que conlleva el descenso prematuro del prado alpino, a la pérdida de valor de la cría de ganado, al incremento de los gastos de mantenimiento y de alimentación de los animales que hasta entonces permanecían en la explotación de origen y a la disminución, a largo plazo, de la cría de ganado en las explotaciones, en caso de cese del pastoreo alpino. En segundo lugar, daños inmateriales producidos por la pérdida de la satisfacción obtenida de la cría de ganado y por el estrés psicológico sufrido por quienes explotan los pastos alpinos de que se trata. En tercer lugar, daños indirectos, que no son imputables al lobo 158MATK y que resultan de los abandonos de explotación y de la consiguiente disminución del número total de animales. Esta situación viene provocada por la no utilización del forraje que crece en los pastos alpinos, el avance de los bosques, la proliferación de la maleza en los pastos alpinos, la erosión de los suelos y la pérdida de biodiversidad y de los paisajes atractivos de gran relevancia para el ocio y el turismo.
- 17 En segundo lugar, en su decisión de 29 de julio de 2022, el Gobierno del estado federado de Tirol pone de manifiesto la falta de alternativa satisfactoria, precisando, por una parte, que la retirada de un lobo adulto de la naturaleza para mantenerlo en cautividad de forma duradera no constituye una medida menos radical adecuada, habida cuenta del gran sufrimiento que causaría al lobo, el cual, al haber vivido hasta entonces en libertad, no podría adaptarse a una vida en cautividad. Por otra parte, las medidas de protección de los rebaños tampoco constituyen otra solución satisfactoria.
- 18 En tercer lugar, por lo que se refiere al estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trata en su área de distribución natural, el Gobierno del estado federado de Tirol precisó que, en el caso de autos, la recogida de un espécimen de la especie del lobo no tiene como efecto afectar al estado de conservación favorable de la población alpina de esta especie y que, aun cuando solo se tuviera en cuenta el territorio austriaco, en el que el estado de conservación aún no es favorable, no cabría esperar que dicho estado se agravara ni que se obstaculizara el restablecimiento de un estado de conservación favorable.
- 19 Las demandantes en el litigio principal impugnaron la decisión de 29 de julio de 2022 ante el Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol, Austria), órgano jurisdiccional remitente, alegando que dicha decisión no responde a lo exigido por el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.
- 20 Con carácter preliminar, dicho órgano jurisdiccional precisa que, pese a que la decisión de 29 de julio de 2022 del Gobierno del estado federado de Tirol por la que se autoriza la caza de un espécimen de lobo solo está en vigor hasta el 31 de octubre de 2022, en el marco del litigio principal resulta pertinente una respuesta a la presente petición de decisión prejudicial, ya que el reglamento del estado federado de Tirol en el que se basa dicha decisión carece, por su parte, de limitación temporal, de modo que en cualquier momento podría adoptarse una nueva decisión relativa al lobo 158MATK.
- 21 En cuanto al fondo, el órgano jurisdiccional remitente señala, en primer lugar, que, de conformidad con el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats, determinadas poblaciones de lobos en la Unión Europea, entre las que no figura la población de la especie situada en el territorio austriaco, están excluidas del sistema de protección rigurosa establecido en el artículo 12 de dicha Directiva. Ahora bien, considerando que la población de lobos en Austria se ha desarrollado y, por tanto, ya no puede considerarse aislada, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si el mantenimiento de dicha población en Austria en la lista de especies animales que deben ser objeto de protección rigurosa no es contrario al principio de igualdad entre los Estados miembros, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, si los Estados miembros, entre ellos la República de Austria, se encuentran

actualmente en la misma situación o, al menos, en una situación comparable, y en la medida en que ello sea así.

- 22 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la extensión del territorio que debe tomarse en consideración para apreciar el estado de conservación favorable de la especie del lobo, tal como se exige para la concesión de una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que el Tribunal de Justicia indicó, en la sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 58, que, en el marco de tal apreciación, «corresponde a la autoridad nacional competente determinar [ese estado de conservación], en particular en el ámbito nacional o, en su caso, en el de la región biogeográfica afectada cuando las fronteras de tal Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si el área de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo».
- 23 El órgano jurisdiccional remitente subraya, además, que del Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats [C(2021) 7301 final], comunicado por la Comisión el 12 de octubre de 2021 (en lo sucesivo, «documento de orientación»), se desprende que el concepto de «daños graves» tiene en cuenta los intereses económicos, de modo que dicho órgano jurisdiccional se pregunta si un perjuicio económico futuro indirecto, no imputable a un espécimen de lobo, como la no utilización del forraje que crece en los pastos alpinos, el avance de los bosques, la proliferación de maleza en los pastos alpinos, la erosión de los suelos, así como la pérdida de biodiversidad y de los paisajes atractivos de gran relevancia para el ocio y el turismo, puede tomarse en consideración a efectos de la apreciación de este concepto.
- 24 Por último, dicho órgano jurisdiccional hace referencia a la situación específica del estado federado de Tirol, caracterizada por explotaciones agrícolas de pequeño tamaño y pastos alpinos de imposible protección o que no pueden protegerse mediante medidas razonables y proporcionadas de protección de los rebaños, como la construcción de cerramientos, la utilización de perros pastores o el acompañamiento de los rebaños por pastores. En consecuencia, se pregunta sobre la posibilidad de tener en cuenta estas particularidades al determinar «otra solución satisfactoria», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.
- 25 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) El artículo 12[, apartado 1,] de la Directiva [sobre los hábitats], en relación con [su] anexo IV [...], en virtud del cual el lobo está sometido al sistema de protección rigurosa, a excepción de las poblaciones en varios Estados miembros, pero sin que se haya previsto una excepción de este tipo para la República de Austria, ¿viola el “principio de igualdad de trato de los Estados miembros” consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2?
 - 2) El artículo 16, apartado 1, de la [Directiva sobre los hábitats], en virtud del cual solo se permite una excepción al sistema de protección rigurosa del lobo si, entre otras cosas, se mantienen en un “estado de conservación favorable” las poblaciones de la especie de que se trate en su “área de distribución natural”, a pesar de la autorización excepcional ¿se debe interpretar en el sentido de que el estado de conservación favorable debe mantenerse o restablecerse no en relación con el territorio de un Estado miembro, sino con el área de distribución natural de una población, que en un plano transfronterizo puede abarcar una región biogeográfica sustancialmente más extensa?
 - 3) ¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, letra b), de la [Directiva sobre los hábitats], en el sentido de que, además de los daños directos causados por un lobo concreto, los (futuros) daños “económicos” indirectos no imputables a un lobo concreto deben incluirse también en los “daños graves”?
 - 4) ¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, de la [Directiva sobre los hábitats], en el sentido de que las “otras soluciones satisfactorias”, a la luz de las estructuras topográficas, empresariales y de pastoreo de montaña preponderantes en el estado federado de Tirol, deben examinarse únicamente en función de la posibilidad real de su aplicación o también en función de criterios económicos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 26 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el anexo IV de esta, es válido a la luz del principio de igualdad entre los Estados miembros, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, en la medida en que dicho anexo IV excluye las poblaciones de lobos situadas en el territorio de determinados Estados miembros del sistema de protección rigurosa establecido en el artículo 12 de dicha Directiva, pero no excluye la población de lobos presente en Austria.
- 27 En particular, el órgano jurisdiccional remitente pone en duda la validez de dicho artículo 12, pues, habida cuenta de la evolución de la situación desde la entrada en vigor de la Directiva sobre los hábitats, ya no está justificada la distinción entre, por una parte, los Estados miembros cuya población de lobos está excluida del sistema de protección rigurosa y, por otra parte, la República de Austria —en cuyo territorio dicha especie animal no disfruta de tal excepción—, ya que, en el territorio austriaco, la población de lobos ya no es una población aislada en relación con las demás poblaciones de lobos. Por lo tanto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si la inexistencia de una excepción al sistema de protección rigurosa por lo que respecta a la República de Austria vulnera el principio de igualdad de trato.

Sobre la admisibilidad

- 28 Con carácter preliminar, procede señalar que, en la vista, Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBURO — Allianz der Umweltbewegung y Umweltdachverband alegaron que la primera cuestión prejudicial era inadmisibile porque la respuesta a la misma no tendría influencia alguna en el resultado del litigio principal. Según el Consejo, dicha cuestión prejudicial es inadmisibile, puesto que el litigio principal versa únicamente sobre el artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats, y no sobre su artículo 12, al que se refiere esa cuestión. La Comisión se adhirió esencialmente a esta alegación del Consejo.
- 29 A este respecto, procede recordar que, cuando las cuestiones prejudiciales planteadas por el juez nacional, bajo su propia responsabilidad, versan sobre la validez de una norma del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia tiene, en principio, la obligación de pronunciarse, a menos que no se cumpla, en particular, lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial, que resulte evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de esa norma no guardan relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o que el problema sea de naturaleza hipotética (sentencia de 9 de junio de 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 30 Ahora bien, en el caso de autos, basta con señalar, como hace la Abogada General en los puntos 40 y 41 de sus conclusiones, que, si el Tribunal de Justicia declarase que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el anexo IV de dicha Directiva, es inválido, ello influiría en el litigio principal, en la medida en que este versa sobre el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva. En efecto, esta última disposición constituye una excepción al citado artículo 12. Ahora bien, una excepción no puede existir en ausencia de norma principal. En otras palabras, en tal caso sería necesario, en primer lugar, determinar el nuevo contenido del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el anexo IV de dicha Directiva, antes de apreciar si la excepción que figura en el artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva es aplicable al litigio principal, incluso si sigue siendo necesario recurrir a esa excepción.
- 31 Habida cuenta de lo anterior, la primera cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 32 Cabe recordar que el artículo 4 TUE, apartado 2, establece que la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
- 33 Además, el principio general de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de abril de 2024, Dumitrescu y otros/Comisión y Tribunal de Justicia, C-567/22 P a C-570/22 P, EU:C:2024:336, apartado 67 y jurisprudencia citada).

- 34 Según reiterada jurisprudencia, la vulneración del principio de igualdad de trato a causa de un trato diferente implica que las situaciones en cuestión sean comparables, habida cuenta del conjunto de elementos que las caracterizan. Los elementos que caracterizan situaciones diferentes y, por tanto, la comparabilidad de las mismas deben determinarse y apreciarse, en particular, a la luz del objeto de las disposiciones de que se trate y de la finalidad que estas persigan, entendiéndose que a tal efecto deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenezca el acto de que se trate (sentencia de 30 de noviembre de 2023, MG/BEI, C-173/22 P, EU:C:2023:932, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 35 Para responder a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, procede recordar de entrada que la validez de un acto de la Unión debe apreciarse en relación con los elementos de que disponía el legislador de la Unión al adoptar la normativa en cuestión (sentencia de 22 de febrero de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd y otros, C-160/20, EU:C:2022:101, apartado 67 y jurisprudencia citada).
- 36 En el caso de autos, la Directiva sobre los hábitats fue adoptada el 21 de mayo de 1992 y modificada por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1), a raíz de la adhesión de la República de Austria a la Unión el 1 de enero de 1995.
- 37 A este respecto, como se desprende de los elementos obrantes en los autos ante el Tribunal de Justicia, procede señalar que la República de Austria no formuló, en esta última fecha, ninguna reserva en cuanto a la inclusión en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats de la población de lobos presente en su territorio ni ha aportado ninguna prueba que demuestre que se encontraba en una situación comparable a la de los demás Estados miembros cuya población de lobos estaba, en esa misma fecha, excluida del sistema de protección rigurosa.
- 38 Ha de señalarse también que tanto el Gobierno del estado federado de Tirol como el Gobierno austriaco se limitan a cuestionar, en sus observaciones, la validez del artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el anexo IV de dicha Directiva, por razón de la evolución favorable que ha experimentado la población de lobos en el territorio austriaco desde la adhesión de la República de Austria a la Unión, según se ha expuesto en el apartado 27 de la presente sentencia, lo que precisamente se corresponde con uno de los objetivos perseguidos por dicha Directiva, tal como se enuncian en su artículo 2.
- 39 Además, de dicha Directiva se desprende que permite tomar en consideración la evolución que pueda producirse en el ámbito al que pertenece la Directiva sobre los hábitats, esto es, el de la política de la Unión en materia de medio ambiente, sobre la que el artículo 191 TFUE, apartado 2, dispone que tiene como objetivo alcanzar un «nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión» y que se basa, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva. En efecto, para adaptar este complejo marco técnico de carácter evolutivo, el legislador de la Unión introdujo, en el artículo 19, apartado 2, de dicha Directiva, una cláusula de evolución que permite al Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adaptar el anexo IV de dicha Directiva al progreso técnico y científico.
- 40 A este respecto, ha de señalarse que el Gobierno austriaco alega, en esencia, que el legislador de la Unión debería haber recurrido al artículo 19, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats para retirar a la población de lobos en Austria del sistema de protección rigurosa previsto en el artículo 12 de dicha Directiva.
- 41 Procede considerar que dicho Gobierno no pone con ello en duda la validez, como tal, de la citada Directiva, sino que, en realidad, cuestiona una eventual inacción del legislador de la Unión. Pues bien, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, un órgano jurisdiccional nacional no puede solicitar al Tribunal de Justicia que declare con carácter prejudicial la omisión de una institución de la Unión, omisión que solo puede ser declarada a través de un recurso al efecto interpuesto por un Estado miembro, sobre la base del artículo 265 TFUE, contra una institución, un órgano, un organismo o una agencia de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, apartado 53). Como precisó el Gobierno austriaco en la vista, hasta la fecha la República de Austria no ha interpuesto tal recurso.
- 42 Por lo tanto, aun suponiendo que el legislador de la Unión debiera haber actuado, sobre la base del artículo 19 de la Directiva sobre los hábitats, adaptando el anexo IV de esta para retirar el lobo

presente en Austria del sistema de protección rigurosa, no es menos cierto que la eventual omisión del legislador de la Unión a este respecto no puede constituir, como subraya la Abogada General en el punto 60 de sus conclusiones, un motivo de invalidez del artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva, en relación con el citado anexo IV.

- 43 Ha de subrayarse en todo caso, por un lado, que la clasificación del lobo se ha mantenido en la lista de especies incluidas en el anexo II del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, suscrito el 19 de septiembre de 1979 en Berna (DO 1982, L 38, p. 3; EE 15/03, p. 86), siendo objeto de una protección rigurosa en virtud de dicho Convenio, del que la Unión es parte y que vincula a esta en virtud del Derecho internacional, como observaron el Consejo y la Comisión y como también ha subrayado la Abogada General en el punto 56 de sus conclusiones.
- 44 Por otro lado, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, consistentes en garantizar 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 para la Unión, se desprende que, en la medida en que esta Directiva tiene también por objeto el «mantenimiento» de un estado de conservación favorable, procede considerar que las especies que hayan alcanzado tal estado de conservación deben protegerse contra cualquier deterioro de dicho estado. Por consiguiente, el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva no puede interpretarse en el sentido de que la protección que esta disposición prevé deje de aplicarse a las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 y C-474/19, EU:C:2021:166, apartados 65 y 66).
- 45 Ahora bien, en el presente asunto, de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia se desprende que, si bien es cierto que la población de lobos ha regresado al territorio austriaco, no lo es menos que, como el propio Gobierno austriaco admitió en sus observaciones y confirmó en la vista, dicha población no se encuentra en un estado de conservación favorable en tal territorio.
- 46 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el examen de esta cuestión no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el anexo IV de dicha Directiva.

Segunda cuestión prejudicial

- 47 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que el requisito que establece, según el cual la excepción concedida en virtud de esta disposición no debe 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, debe apreciarse teniendo en cuenta únicamente el territorio local y nacional del Estado miembro de que se trate o basándose en el conjunto de la región biogeográfica, que supera las fronteras nacionales.
- 48 En particular, el órgano jurisdiccional remitente se inclina por considerar que, habida cuenta de la sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), habría de tenerse en cuenta, en el examen que debe efectuarse con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, una región geográfica más extensa que la del territorio de la República de Austria, de modo que quede eliminado el riesgo de deterioro del estado de conservación favorable de la especie del lobo que prevalece en esa región.
- 49 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, si bien el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats autoriza a los Estados miembros a establecer excepciones a lo dispuesto en sus artículos 12 a 14 y 15, letras a) y b), una excepción adoptada en virtud de tal artículo, en la medida en que permite a los Estados miembros eludir las obligaciones que implica el sistema de protección rigurosa de las especies naturales, está supeditada al requisito de que no exista otra solución satisfactoria y de que tal 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 (sentencia de 11 de junio de 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:458, apartado 24 y jurisprudencia citada).

- 50 Ha de señalarse a continuación que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, que define con precisión y exhaustividad las condiciones en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones a los artículos 12 a 14, así como al artículo 15, letras a) y b), de esta última, constituye una excepción al sistema de protección establecido en ella, que debe interpretarse en sentido restrictivo y que impone la carga de la prueba de la existencia de los requisitos exigidos, para cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente decisión (sentencia de 11 de junio de 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 51 Por último, el Tribunal de Justicia ha precisado que una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats solo puede constituir una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 52 Como se desprende del apartado 49 de la presente sentencia, entre los requisitos enunciados en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, figura el de que la excepción no suponga 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. En efecto, el estado de conservación favorable de dichas poblaciones en su área de distribución natural es un requisito necesario y previo a la concesión de las excepciones a las que se refiere el citado artículo 16, apartado 1 (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 53 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats califica un estado de conservación como favorable cuando, primero, 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; segundo, que el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y, tercero, que exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 56).
- 54 De este modo, una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe basarse en criterios definidos de manera que se garantice la preservación a largo plazo de la dinámica y de la estabilidad social de la especie de que se trata (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 57).
- 55 Por consiguiente, al apreciar la concesión de una excepción basada en dicho artículo 16, apartado 1, corresponde a la autoridad nacional competente determinar, en particular en el ámbito nacional o, en su caso, en el de la región biogeográfica afectada cuando las fronteras de tal Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si el área de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo, en un primer momento, el estado de conservación de las poblaciones de las especies concernidas y, en un segundo momento, las repercusiones geográficas y demográficas que las excepciones previstas puedan producir sobre tal estado (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 58).
- 56 Además, generalmente es necesario realizar la evaluación de las repercusiones de una excepción sobre el territorio de una población local al efecto de determinar su repercusión 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, conforme a las consideraciones recordadas en el apartado 51 de la presente sentencia, a un problema específico en una situación concreta, sus consecuencias se pueden percibir con mayor inmediatez en la región a que se refiere dicha excepción (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 59).
- 57 De lo anterior se desprende, por lo que respecta a la primera etapa de la apreciación de la excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, descrita en el apartado 55 de la presente sentencia, que, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en los puntos 73 y 75 de sus conclusiones, el estado de conservación favorable de la especie animal de que se trate debe existir y evaluarse, en primer lugar y necesariamente, en el ámbito local y nacional, de modo que un estado de conservación desfavorable en el territorio de un Estado miembro o en una parte de este no quede encubierto por el efecto de una evaluación efectuada únicamente en el ámbito transfronterizo de la que resulte que dicha especie se encuentra en un estado de conservación favorable.

- 58 De este modo, solo cuando el estado de conservación de la especie animal de que se trate resulte favorable en el ámbito local y nacional podrá contemplarse la evaluación, en segundo lugar y si los datos disponibles lo permiten, en el ámbito transfronterizo. En efecto, como ha señalado la Abogada General en el punto 78 de sus conclusiones, la toma en consideración del estado de conservación en este último ámbito tiene por objeto evitar que, en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, se conceda una excepción en favor de un Estado miembro en cuyo territorio sea favorable el estado de conservación de dicha especie cuando ese estado de conservación resulte desfavorable en el ámbito transfronterizo.
- 59 Esta interpretación es igualmente válida por lo que respecta a la segunda etapa de la apreciación que ha de efectuarse con arreglo a dicha disposición, tal como se enuncia en el apartado 55 de la presente sentencia, a saber, la determinación de la incidencia de tal excepción en el estado de conservación de la especie animal de que se trate.
- 60 Por lo tanto, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, procede considerar que la evaluación de la incidencia de una excepción concedida en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats deberá efectuarse, en primer lugar, en el ámbito local y nacional y, en caso de un estado de conservación favorable en ese ámbito, en la medida de lo posible, en segundo lugar, en el plano transfronterizo.
- 61 Esta conclusión viene corroborada, además, por la lectura del punto 3-64 del documento de orientación, en el que la Comisión indica, por una parte, que, habida cuenta, en particular, del tenor del artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats, que alude a las «poblaciones de la especie de que se trate», la evaluación antes mencionada «en la mayoría de los casos [...] debe realizarse a un nivel inferior [(por ejemplo, a nivel del lugar, de la población)] a la región biogeográfica para que tenga sentido en términos ecológicos» y que responde a problemas específicos. Por otra parte, en él se precisa que «a continuación, la evaluación a un nivel inferior debería examinarse a la luz de la situación a una escala mayor (p. ej., biogeográfica, transfronteriza o nacional) para lograr una visión de conjunto completa de la situación».
- 62 En cambio, ha de señalarse a continuación que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, a efectos de esta evaluación, 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 (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 60).
- 63 En el caso de autos, como subrayan el Gobierno del estado federado de Tirol y el Gobierno austriaco, en el supuesto contemplado en los apartados 58 y 60 de la presente sentencia y sin perjuicio de la comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, los territorios de la Confederación Suiza y del Principado de Liechtenstein podrían tomarse en consideración, en el marco de la evaluación, en el ámbito transfronterizo, de la incidencia de la excepción concedida en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en el estado de conservación del lobo, ya que dichos Estados terceros están sujetos al cumplimiento de las disposiciones del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, suscrito el 19 de septiembre de 1979 en Berna.
- 64 Por último, también ha de señalarse que, de conformidad con el principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja alguna incertidumbre sobre si tal excepción perjudicará o no al mantenimiento o al restablecimiento de las poblaciones de una especie amenazada de extinción en un estado de conservación favorable, el Estado miembro debe abstenerse de adoptarla o de aplicarla (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 66).
- 65 Por consiguiente, a efectos de la aplicación del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar, en particular, si la población de lobos se encuentra en un estado de conservación favorable, en primer lugar, en el ámbito del estado federado de Tirol y en el ámbito nacional y, en su caso, teniendo en cuenta los datos disponibles, en segundo lugar, en el ámbito transfronterizo.
- 66 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que el requisito que en él se establece, según el cual la excepción concedida en virtud de esa disposición no debe 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, puede apreciarse teniendo en cuenta, a la vista de los datos disponibles, el ámbito de la región biogeográfica que rebasa las fronteras nacionales, solo cuando previamente se haya comprobado que dicha excepción no perjudica el mantenimiento de tal estado de conservación favorable en el ámbito del territorio local y nacional del Estado miembro de que se trate.

Tercera cuestión prejudicial

- 67 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «daños graves», enunciado en dicha disposición, comprende los daños indirectos futuros que no sean imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida en virtud de dicha disposición.
- 68 En particular, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre los daños indirectos, que no son imputables únicamente al lobo que atacó a los corderos en el territorio del estado federado de Tirol y que resultan de los abandonos de explotación, así como de la consiguiente reducción del número total de animales de cría.
- 69 A este respecto, procede recordar de entrada que, a tenor del artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en el artículo 12 de esta 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.
- 70 Así pues, del propio tenor del artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats se desprende que esta disposición no exige la producción de daños graves como requisito previo para adoptar medidas excepcionales (sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 40). En efecto, dado que dicha disposición tiene por objeto evitar daños graves, la alta probabilidad de que estos se produzcan es suficiente a este respecto.
- 71 Sin embargo, como señala, en esencia, la Comisión en el punto 3-24 de su documento de orientación, además es preciso, por una parte, que ese daño futuro no sea meramente hipotético, lo que debe demostrarse mediante pruebas, y, por otra parte, que sea imputable, al menos en gran medida, a la especie animal a la que se refiere la excepción.
- 72 Pues bien, en el caso de autos, como se ha indicado en el apartado 68 de la presente sentencia, la categoría de daños expuesta por el órgano jurisdiccional remitente en el marco de la tercera cuestión prejudicial no se refiere a intereses económicos específicos, sino a posibles desarrollos macroeconómicos a largo plazo, de modo que se asemeja más a un riesgo abstracto, del que no se ha demostrado que sea altamente probable que se produzca.
- 73 Además, admitir que tales daños, que no son imputables al espécimen de la población de lobos que es objeto de la excepción contemplada en el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats y que pueden tener su origen en causas diversas y múltiples, puedan estar comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha disposición equivaldría a prescindir de la exigencia, mencionada en el apartado 71 de la presente sentencia, de una relación de causalidad entre, por una parte, la concesión de la excepción y, por otra, el daño causado por la especie animal a la que afecta dicha excepción.
- 74 En estas circunstancias, procede considerar que el concepto de «daños graves», tal como se contempla en el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats, no comprende los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida en virtud de dicha disposición.
- 75 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «daños graves», enunciado en dicha disposición, no comprende los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida en virtud de dicha disposición.

Cuarta cuestión prejudicial

- 76 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de la determinación de la existencia de «otra solución satisfactoria», a efectos de dicha disposición, las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar únicamente la viabilidad técnica de las demás medidas alternativas o si también deben tener en cuenta criterios económicos.
- 77 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las medidas de protección de los rebaños, entre las que figuran la instalación de cerramientos, el uso de perros pastores o el acompañamiento de los rebaños por pastores, constituyen una medida alternativa al sacrificio del lobo causante de los ataques que sea satisfactoria, en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, cuando la aplicación de tales medidas implique costes particularmente elevados.
- 78 Para responder a esa cuestión, procede recordar, de entrada, que no puede concederse una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats cuando el objetivo perseguido por tal excepción puede alcanzarse mediante otra solución satisfactoria, con pleno respeto de las prohibiciones establecidas por la mencionada Directiva (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 47).
- 79 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que esta disposición obliga a los Estados miembros a proporcionar una motivación precisa y adecuada sobre la inexistencia de otra solución satisfactoria que permita alcanzar los objetivos invocados en apoyo de la excepción de que se trate. Así pues, incumbe a las autoridades nacionales competentes acreditar que, habida cuenta, en particular, de los mejores conocimientos científicos y técnicos pertinentes, así como a la luz de las circunstancias que concurren en la situación específica de que se trate, no existe ninguna otra solución satisfactoria que permita alcanzar el objetivo perseguido (sentencia de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartados 49 y 51).
- 80 El requisito relativo a la inexistencia de otra solución satisfactoria para justificar la concesión de una excepción con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats constituye, por tanto, una expresión específica del principio de proporcionalidad, que, como principio general del Derecho de la Unión, exige que los actos adoptados no vayan más allá de lo adecuado y necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa de que se trata, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento y Consejo*, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 340 y jurisprudencia citada).
- 81 De ello se deduce que la apreciación de este requisito requiere ponderar todos los intereses en juego y los criterios que deben tomarse en consideración, como las ventajas e inconvenientes ecológicos, económicos y sociales, a fin de determinar la solución óptima. A tal efecto, como propone la Comisión, en esencia, en el punto 3-51 de su documento de orientación, las autoridades nacionales competentes deben examinar la posibilidad de recurrir a medios preventivos no letales consistentes, en particular, en la aplicación de medidas preventivas de los ataques a los rebaños, como, entre otras, las mencionadas en el apartado 77 de la presente sentencia, así como la adopción de medidas destinadas a adaptar, cuando sea posible, las prácticas humanas que propician los conflictos, con el fin de favorecer una cultura de la coexistencia entre la población de lobos, los rebaños y los ganaderos, cuya necesidad reconoció el Gobierno austriaco en la vista.
- 82 A este respecto, cabe recordar que, a tenor del artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las medidas que se adopten con arreglo a esa Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, de modo que los costes económicos de una medida alternativa técnicamente viable pueden tenerse en cuenta, en particular, en virtud de uno de los criterios que deben ponderarse, sin que por ello sean determinantes. En efecto, no cabe que pueda rechazarse de entrada otra solución satisfactoria por el mero hecho de que el coste económico de su aplicación sea particularmente elevado.
- 83 Ha de precisarse a este respecto que la apreciación de la proporcionalidad de la medida alternativa desde el punto de vista del coste económico debe efectuarse, como ha señalado la Abogada General en los puntos 108, 112 y 114 de sus conclusiones, a la luz de las obligaciones de los Estados miembros de elaborar, en virtud del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, medidas y planes de gestión sistémicos necesarios para la protección rigurosa de la especie animal de que

se trate, que pueden ser objeto de programas de financiación, en particular a escala de la Unión. Concretamente, la ejecución de esos programas y planes de gestión puede introducir cambios en las actividades agrícolas de que se trata, como los mencionados en el apartado 81 de la presente sentencia, que necesariamente van acompañados de determinados costes y que, habida cuenta de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, recordados en el apartado 44 de la presente sentencia y que pretenden garantizar 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 para la Unión, no pueden constituir un motivo suficiente para permitir, con arreglo al artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats, que se establezcan excepciones a las prohibiciones previstas en el artículo 12 de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de marzo de 2012, Comisión/Polonia, C-46/11, EU:C:2012:146, apartado 31).

- 84 De este modo, para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva sobre los hábitats, es necesario que el coste económico de una medida alternativa a la recogida de un espécimen de una especie animal objeto de protección rigurosa se pondere con el coste ecológico de dicha recogida. A este respecto, debe precisarse que, en el caso de autos, el Gobierno del estado federado de Tirol puso de manifiesto, en la vista, el fracaso de la medida de recogida consistente en el sacrificio del espécimen del lobo de que se trata.
- 85 Por lo tanto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que el Gobierno del estado federado de Tirol, en el marco de su decisión de 29 de julio de 2022, evaluó correctamente, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles, como las medidas de protección de los pastos alpinos, teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, la población de lobos en su territorio.
- 86 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de la determinación de la existencia de «otra solución satisfactoria», a efectos de dicha disposición, las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie animal de que se trata.

Costas

- 87 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) **El examen de la primera cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 12, 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, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, en relación con el anexo IV de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17.**
- 2) **El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, debe interpretarse en el sentido de que el requisito que en él se establece, según el cual la excepción concedida en virtud de esa disposición no debe 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, puede apreciarse teniendo en cuenta, a la vista de los datos disponibles, el ámbito de la región biogeográfica que rebasa las fronteras nacionales, solo cuando previamente se haya comprobado que dicha excepción no perjudica el mantenimiento en tal estado de conservación favorable en el ámbito del territorio local y nacional del Estado miembro de que se trate.**

- 3) **El artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «daños graves», enunciado en esa disposición, no comprende los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida en virtud de dicha disposición.**

- 4) **El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de la determinación de la existencia de «otra solución satisfactoria», a efectos de dicha disposición, las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie animal de que se trata.**

Firmas