Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 13 de febrero de 2020 [1]

Asunto C-88/19

Asociația «Alianța pentru combaterea abuzurilor»
contra
TM,
UN,
Asociația DMPA

[Petición de decisión prejudicial del Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primera Instancia de Zărnești, Rumanía)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Sistema de protección rigurosa de las especies animales mencionadas en el anexo IV, letra a) — Área de distribución natural — Captura de especímenes de estas especies en la naturaleza — Lobo (*Canis lupus*) — Especímenes que abandonan su hábitat natural — Excepciones — Seguridad pública — Sanciones»

I. Introducción

1. La Directiva hábitats [2] exige el establecimiento de un sistema de protección rigurosa para especies como el lobo (*Canis lupus*), que se enumeran en el anexo IV, letra a). Ahora bien, ¿debe aplicarse este sistema de protección también en el caso de un lobo que juega con perros en el interior de un pueblo? Esta es la cuestión que se somete al conocimiento del Tribunal de Justicia en el presente asunto.

2. Incluso en su forma concreta, esta cuestión puede revestir mayor relevancia práctica de la que pudiera imaginarse. [3] Pero, sobre todo, puede ser decisiva para saber si la amplia protección de especies que contempla la Directiva sobre los hábitats es de aplicación principalmente en los ámbitos naturales y seminaturales, es decir, en particular para las actividades como la agrícola y la forestal, además de la caza, o si debe respetarse como regla general en todas las actividades humanas, como por ejemplo la gestión de carreteras.

1 Lengua original: alemán.

2 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 resultante de la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193).

3 Véase un caso similar en Nick Jans, *Lobo negro*, Errata Naturae (2017), y Simon Worrall, «How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb», *National Geographic* de 22 de marzo de 2015.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

1. Convenio sobre la conservación de especies migratorias de la fauna silvestre

3. El artículo 1, apartado 1, del Convenio sobre la conservación de especies migratorias de la fauna silvestres [4] define los conceptos de «área de distribución» y de «efectuar una captura»:

«A los fines del presente Convenio:

[…]

f) "área de distribución" significa el conjunto de las superficies terrestres o acuáticas que una especie migratoria habita, frecuenta temporalmente, atraviesa o sobrevuela en un momento dado durante su itinerario habitual de migración;

[…]

i) "efectuar una captura" significa tomar, cazar, pescar, capturar, acosar, matar deliberadamente o intentar efectuar cualquiera de las acciones precitadas;

[…]».

2. Convenio de Berna

4. El artículo 6 del Convenio de Berna [5] también contiene disposiciones en materia de protección de las especies:

«Cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias apropiadas y necesarias para asegurar la conservación particular de las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo II. Se prohibirán concretamente, para dichas especies:

a) cualesquiera formas de captura intencionada, de posesión y de muerte intencionadas;

[…]».

5. El lobo (*Canis lupus*) se menciona en el anexo II del Convenio de Berna como especie de fauna estrictamente protegida.

4 Decisión 82/461/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a la celebración del Convenio sobre conservación de las especies migratorias de la fauna silvestre (DO 1982, L 210, p. 10; EE 15/03, p. 215).

5 Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, firmado el 19 de septiembre de 1979 en Berna, Serie de Tratados Europeos n.º 104 (véase también DO 1982, L 38, p. 3; EE 15/03, p. 86); ratificado en nombre de la Comunidad por Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981 (DO 1982, L 38, p. 1; EE 15/03, p. 84).

B. Derecho de la Unión

1. Directiva hábitats

6. El considerando decimoquinto, primera frase, de la Directiva hábitats se refiere a la protección de las especies:

«Considerando que, como complemento de la [Directiva sobre las aves[6]], conviene establecer un sistema general de protección para determinadas especies de la fauna y de la flora».

7. El artículo 1, letras b), f) e i), de la Directiva hábitats contiene distintas definiciones:

«b) "hábitats naturales": zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales;

[…]

f) "hábitat de una especie": medio definido por factores abióticos y bióticos específicos donde vive la especie en una de las fases de su ciclo biológico;

[…]

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».

8. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva hábitats establece sus objetivos:

«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.»

6 En el momento de ocurrir los hechos del litigio principal estaba en vigor la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), en su versión resultante de la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193).

9. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva hábitats regula la forma en que los Estados miembros deben elegir los lugares para los que proponen la protección:

«Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. […]»

10. El artículo 12 de la Directiva hábitats contiene las obligaciones fundamentales que implica la protección de especies:

«1. 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.

2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.

[…]»

11. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats contiene excepciones al artículo 12:

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

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

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

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

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

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

12. El anexo IV, letra a), de la Directiva hábitats menciona, entre otras especies, el lobo:

«*Canis lupus* (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, en el sentido del apartado 2 de la Ley finlandesa n.º 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre a la gestión del reno).»

2. Directiva sobre las aves

13. El artículo 5 de la Directiva sobre las aves contiene el sistema general de protección de las aves:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 7 y 9, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para establecer un régimen general de protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, que incluirá, en particular, la prohibición de:

a) matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado;

b) destruir o dañar de forma intencionada sus nidos y sus huevos y quitar sus nidos;

c) recoger sus huevos en la naturaleza y retenerlos, aun estando vacíos;

d) perturbarlos de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza, en la medida que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la presente Directiva;

e) retener aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas.»

C. La legislación nacional

14. El artículo 4, punto 14, de la Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (Decreto-ley n.º 57/2007, sobre el régimen de las zonas naturales protegidas y sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres; en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 57/2007»), define del siguiente modo el concepto de «naturaleza»:

«el conjunto de componentes, estructuras y procesos físico-geográficos, biológicos y biocenóticos naturales, terrestres y acuáticos, que mantiene la vida y genera los recursos necesarios para ella».

15. El artículo 33, apartado 1, del Decreto-ley n.º 57/2007 transpone el artículo 12, apartado 1, de la Directiva hábitats:

«En relación con las especies de plantas y animales silvestres terrestres, acuáticos y subterráneos, contempladas en los anexos n.os 4A y 4B, con exclusión de las especies de aves, y que viven tanto en zonas naturales protegidas como fuera de ellas, se prohibirá:

a) cualquier forma de recogida, captura, sacrificio, eliminación o lesión de especímenes que se encuentren en la naturaleza, en cualquier fase de su ciclo vital;

b) la perturbación deliberada durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

c) el deterioro, la destrucción y/o la recogida deliberados de nidos y/o huevos en la naturaleza;

d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso;

e) la recogida de flores y frutos, la recogida, el corte, el arranque de raíz o la destrucción deliberados de dichas plantas en su hábitat natural, en cualquier fase de su ciclo biológico;

f) la posesión, el transporte, la venta o intercambio con cualquier fin, así como la oferta de intercambio o de venta de los especímenes recogidos en la naturaleza, en cualquier fase de su ciclo biológico».

16. El artículo 38 del Decreto-ley n.º 57/2007 establece excepciones a las prohibiciones del artículo 33, apartado 1. Con arreglo al artículo 38, apartado 2, estas excepciones se establecerán mediante orden del Director de la Autoridad pública central para la protección del medio ambiente y de los bosques, previo dictamen de la Academia Română (Academia Rumana).

17. De conformidad con el artículo 52, letra d), del Decreto-ley n.º 57/2007, la infracción del artículo 33, apartado 1, constituirá delito y se castigará con pena privativa de libertad de entre tres meses y un año o con multa.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

18. La población rumana de Șimon, situada en el municipio de Bran, distrito de Brașov, está situada aproximadamente un kilómetro al este del límite del lugar denominado «Bucegi», que la Comisión, a propuesta de Rumanía, ha incluido en la lista de lugares de importancia comunitaria con el código ROSCI0013.[7] Otro de estos lugares, la zona «Munții Făgăraș», ROSCI0122, se encuentra unos ocho kilómetros al oeste de la misma población.[8] En el formulario normalizado[9] de ambos lugares se indica la presencia de lobos.

19. El 6 de noviembre de 2016, hacia las 19 horas, se desplazó a Șimon un grupo de trabajadores de la asociación «Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor» (Dirección para la vigilancia y la protección de los animales; en lo sucesivo, «DMPA») junto con la veterinaria UN y con la coordinación de TM. Tenían la intención de capturar y reubicar a un lobo que desde hacía varios días frecuentaba la propiedad de un habitante del lugar, jugando y comiendo con los perros de la familia de este.

20. El lobo fue sedado, mediante un disparo tranquilizante, con medicamentos veterinarios estupefacientes y psicotrópicos y, posteriormente, fue perseguido y capturado. Fue alzado por la cola y el cuello y llevado a un vehículo donde, bajo el efecto de los tranquilizantes, fue introducido en una jaula para transporte de perros.

21. Posteriormente, los empleados de la DMPA organizaron su transporte a la reserva de osos *Libearty*, en la ciudad de Zărnești, provincia de Brașov (Rumanía), reserva dotada además de un área cercada destinada a los lobos rescatados de zoos inadecuados. Sin embargo, durante el traslado, el lobo logró escapar y se escondió en los bosques de la zona.

7 Decisión 2009/91/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DO 2009, L 43, p. 21).

8 La situación del pueblo se ha obtenido del Network Viewer de Natura 2000, https://natura2000.eea.europa.eu/.

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

22. El 9 de mayo de 2017, la asociación «Alianța pentru combaterea abuzurilor» (Liga contra el Maltrato; en lo sucesivo, «APCA») presentó una denuncia contra:

– el denunciado TM, al servicio de la DMPA;

– la veterinaria denunciada UN;

– la a DMPA, como persona jurídica, y varios de sus empleados.

23. De la denuncia se desprende que no existía autorización para la captura y transporte del lobo.

24. En el presente procedimiento, el Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primera Instancia de Zărnești, Rumanía) plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 16 de la Directiva hábitats en el sentido de que exige que los Estados miembros establezcan excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13, 14 y 15, letras a) y b), también en los casos en que los animales pertenecientes a las especies amenazadas abandonen su hábitat natural y se encuentren en las inmediaciones del mismo o completamente fuera de sus límites?»

25. Han presentado observaciones escritas la asociación APCA, Rumanía y la Comisión Europea.

IV. Apreciación jurídica

26. Según la resolución de remisión, con la cuestión planteada se pretende aclarar si es lícita la captura deliberada de lobos salvajes sin que concurra ninguna excepción del artículo 16 de la Directiva hábitats cuando el animal ha sido hallado en los confines de una población o cuando ha penetrado en el término de una corporación territorial. Esta excepción solo sería necesaria si las disposiciones de protección fueran, en principio, aplicables a tales casos.

27. Es lo cierto que la cuestión concreta del Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primera Instancia de Zărnești) se basa en un malentendido ocasionado por la transposición rumana de la Directiva hábitats. No obstante, pone de manifiesto una problemática que precisa ser analizada en profundidad.

28. El malentendido consiste en que la protección de las especies solo es aplicable cuando las especies protegidas se hallan en su hábitat natural, como se deduce del tenor del artículo 33, apartado 1, letra a), del Decreto-ley n.º 57/2007 rumano. Sin embargo, ni el texto de la Directiva hábitats (incluida su versión rumana) ni sus objetivos proporcionan una base para tal principio.

29. Los hábitats naturales se definen en el artículo 1, letra b), de la Directiva hábitats. Con arreglo a sus artículos 3 a 6, estos hábitats deben ser protegidos como lugares de la red Natura 2000. Pero al mismo tiempo esta red comprende también los hábitats de las especies del anexo II, definidos aparte en el artículo 1, letra f). Dado que el lobo está incluido en dicho anexo, deben existir zonas especiales de conservación para esta especie. Así, los hechos que dieron lugar al presente procedimiento se produjeron en una localidad situada entre dos grandes zonas de conservación donde el lobo también es objeto de protección.

30. Sin embargo, en este caso no se trata de la protección del lobo dentro de esas zonas, sino de la protección de la especie con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva hábitats, con arreglo al cual los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, entre las cuales figura el lobo, en sus áreas de distribución natural. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra a), ese sistema debe prohibir cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza.

31. Por lo tanto, para poder brindar una respuesta útil al Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primera Instancia de Zărnești) es preciso examinar si los *asentamientos humanos* forman parte del área de distribución natural del lobo a efectos del artículo 12, apartado 1, de la Directiva hábitats. Por otro lado, en vista del caso de autos procede aclarar también si la sedación de un lobo en la parcela de una vivienda y su transporte en una jaula deben considerarse como captura de un espécimen *en la naturaleza* en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a). Conviene estudiar brevemente, además, la posibilidad de una excepción con arreglo al artículo 16 y analizar los límites que el Derecho de la Unión impone a una eventual sanción por infringir el sistema de protección rigurosa del artículo 12.

A. Sobre el área de distribución natural en el sentido del artículo 12 de la Directiva hábitats

32. El concepto de «área de distribución natural» que contiene el artículo 12 de la Directiva hábitats (en la versión inglesa, *natural range*; en la francesa, *aire de répartition naturelle*), desde la perspectiva del biólogo, no está definido en la Directiva.

33. Del término «natural» podría deducirse que el lobo del caso de autos se encontraba fuera de su área de distribución natural, pues un asentamiento humano no es *prima facie* un espacio natural. Además, los asentamientos humanos, al menos así lo dicta la experiencia general, no constituyen el entorno natural de los lobos salvajes.

34. Ahora bien, esta experiencia general precisaría de una confirmación científica, antes de poder determinarse la aplicación de las disposiciones sobre protección de las especies.[10] Dado que tales conocimientos científicos son cuestiones de hecho, deben ser esclarecidos por el tribunal nacional en el marco de la cooperación en que se basa el procedimiento prejudicial, sin olvidar que algunas especies protegidas por el Derecho de la Unión, como determinados murciélagos, escarabajos (*Osmoderma eremita*) o cernícalos (*Falco naumanni*),[11] utilizan sin duda alguna hábitats situados dentro de asentamientos humanos. Asimismo, desde el punto de vista científico, existen indicios de que los lobos, aunque no con frecuencia, visitan con regularidad áreas de asentamientos humanos.[12]

35. Con independencia de estas consideraciones científicas, excluir los asentamientos humanos del ámbito de aplicación de las normas sobre protección de las especies sería incompatible tanto con el objetivo de dichas normas como con su tenor y su contexto normativo.

10 Véanse las sentencias de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartados 45, 51, 66 y 71, y, en este sentido, de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartados 27 y 28.

11 Sentencia de 28 de junio de 2007, Comisión/España (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Véase Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves* (Canis lupus) *in Europe* [Consejo de Europa, T-PVS (2000) 23, pp. 15 y 16]; Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1 de marzo de 2019, p. 2), y Reinhardt y otros, *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), pp. 11 y 12.

36. Por lo que respecta, en primer lugar, a la protección que confiere el artículo 12 de la Directiva hábitats, procede señalar que esta disposición exige el establecimiento de un sistema de protección *rigurosa*. Por lo tanto, tal sistema de protección debe ser capaz de prevenir efectivamente los perjuicios mencionados en el artículo 12, apartado 1, para las citadas especies animales.[13] No sería compatible con tal objetivo negar (sistemáticamente)[14] la protección a especímenes de las especies protegidas por el hecho de que sus hábitats se encuentren dentro de asentamientos humanos o porque los especímenes en cuestión vaguen desorientados por estos asentamientos.

37. Si se analiza con detenimiento, el significado del concepto «área de distribución natural» tampoco se opone a la inclusión de los asentamientos humanos. En efecto, este concepto se refiere al área donde la especie resida y prolifere dentro de su forma natural de comportamiento. Si solo hubiera de comprender entornos «naturales» en que estuviesen presentes las especies, el adjetivo «natural» se habría colocado en otro lugar, de manera que la prohibición solo afectase a los espacios naturales en que se distribuyese la especie.

38. Un significado similar se deduce de la definición que contiene el artículo 1, letra f), del Convenio sobre la conservación de especies migratorias de la fauna silvestre, citado por la Comisión. Conforme a dicha definición, «área de distribución» significa el conjunto de las superficies terrestres o acuáticas que una especie migratoria habita, frecuenta temporalmente, atraviesa o sobrevuela en un momento dado durante su itinerario habitual de migración. No se aprecia limitación alguna a espacios naturales. Por el contrario, el área de distribución de la especie incluye expresamente los espacios de cualquier especie que atraviesa.

39. Aunque esta definición no es directamente vinculante en el presente asunto, pues no se trata aquí de la aplicación del Convenio, ilustra el significado científico del concepto de que se trata para el biólogo. Por lo tanto, debe ser tenido en cuenta en su interpretación, como pone de relieve también un documento de la Comisión redactado por esta para coordinar la aplicación de la Directiva hábitats, en el seno de un grupo de trabajo con representantes de los Estados miembros,[15] y también posteriormente en su Guía sobre la protección de las especies, debatida con los Estados miembros.[16]

40. Desde el punto de vista jurídico, resulta de mayor relevancia otro Convenio, el de Berna, cuyo artículo 6, letra a), en relación con el anexo II, fue transpuesto por el artículo 12 de la Directiva hábitats.[17] Con arreglo a dicha disposición, se han de prohibir cualesquiera formas de captura intencionada, en particular, de lobos, sin limitación alguna a espacios concretos, pues la extensión a *cualesquiera* formas de captura intencionada sugiere una aplicación amplia de la prohibición.

13 En este sentido, sentencias de 9 de junio de 2011, Comisión/Francia (C-383/09, EU:C:2011:369), apartado 21; de 15 de marzo de 2012, Comisión/Chipre (C-340/10, EU:C:2012:143), apartado 62, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 231.

14 Sobre las posibles excepciones, véanse los puntos 56 y siguientes de las presentes conclusiones.

15 Comisión Europea, Note to the Habitats Committee de 15 de marzo de 2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status — Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), anexo F.

16 Comisión Europea, *Guía sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario prevista por la Directiva hábitats, 92/43/CEE*, pp. 11 y 12.

17 Informe 1997-1998 (Artículo 9, apartado 2) — Convenio relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa (presentado por la Comisión Europea), SEC(2001) 515 final. Véase también la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992) (DO 1987, C 328, p. 1, apartado 5.1.6). La sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo (C-75/01, EU:C:2003:95), apartado 57, no se opone a que se tenga en cuenta este Convenio, pues en ella el Tribunal de Justicia solo declaró que para adaptar el Derecho interno a la Directiva hábitats no basta con dar cumplimiento al Convenio en la medida en que este no prevea el mismo nivel de protección que aquella.

41. En el mismo sentido parece entenderse el considerando decimoquinto de la Directiva hábitats, conforme al cual la protección de las especies que impone dicha Directiva pretende complementar la de la Directiva sobre las aves. La remisión a la Directiva sobre las aves se refiere a las prohibiciones del artículo 5 de esta, que en gran medida coinciden con las del artículo 12 de la Directiva hábitats. Dichas prohibiciones tampoco están limitadas geográficamente. En este contexto, el Tribunal de Justicia censuró que un Estado miembro excluyese completamente de la protección del artículo 5 a la garza real (*Ardea cinerea*) y al cormorán grande (*Phalacrocorax carbo*) en los estanques piscícolas. [18]

42. Las disposiciones de la Directiva hábitats relativas a la protección de las zonas demuestran, además, que la protección de las especies no puede limitarse a las zonas protegidas, pues estas no se delimitan con el fin de abarcar exhaustivamente el hábitat de los lobos. En efecto, se trata de una especie que necesita grandes espacios para vivir. [19] Para estas especies, el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva hábitats dispone que las zonas protegidas se limiten a las ubicaciones concretas dentro de la zona de distribución natural de dichas especies que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Por lo tanto, esta disposición reconoce que el área de distribución natural de estas especies comprende también las áreas situadas fuera de dichas zonas protegidas. A este respecto, procede recordar que la localidad de Șimon se sitúa entre dos grandes zonas protegidas que incluyen también poblaciones de lobos, de modo que cabe esperar que se produzcan migraciones de estos animales de una zona a otra.

43. Por otro lado, para delimitar geográficamente la protección, la Directiva hábitats recurre a una técnica normativa diferente: como demuestra la inclusión del lobo en el anexo IV, letra a), las áreas excluidas de la protección se designan claramente, como sucede con determinados Estados miembros, a saber, Grecia al norte del paralelo 39, España al norte del Duero y el área de gestión del reno en Finlandia.

44. Por lo tanto, las partes aciertan al rechazar que los asentamientos humanos estén excluidos de la protección del artículo 12 de la Directiva hábitats.

45. En conclusión, procede declarar que el área de distribución natural del lobo y, por tanto, el ámbito de aplicación territorial del artículo 12 de la Directiva hábitats para dicha especie puede comprender asentamientos humanos.

B. Sobre el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats: «en la naturaleza»

46. Procede examinar asimismo si la captura de un lobo dentro de los límites de asentamientos humanos está sujeta a la prohibición del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats. Conforme a esta disposición, los Estados miembros deben prohibir, en particular, cualquier forma de captura deliberada de especímenes de las especies protegidas, en la naturaleza, lo que incluye a los lobos.

47. El uso de la expresión referida a que tiene que haberse producido «una extracción en la naturaleza», en la versión alemana, podría deberse a un error de traducción. Por un lado, no tiene sentido hablar de la captura de especímenes extraídos de la naturaleza, pues la «extracción» incluye la captura. [20] Por otro lado, en la mayoría [21] de las versiones lingüísticas se habla de «capturar en la naturaleza»; por ejemplo, lo hace expresamente la versión francesa («dans la nature»), mientras que la inglesa dice «en libertad» («in the wild»). [Se trata de consideraciones que solo valen para la versión alemana de la Directiva]

18 Sentencia de 26 de enero de 2012, Comisión/Polonia (C-192/11, no publicada, EU:C:2012:44), apartado 63.

19 Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves* (Canis lupus) *in Europe* [Consejo de Europa, T-PVS (2000) 23, p. 16].

20 Sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 32.

21 Solo las versiones griega y portuguesa parecen acercarse a la alemana.

48. Al margen de este problema de traducción, podría sostenerse que la captura de un lobo en el entorno de un asentamiento humano no constituye una captura en la naturaleza ni una captura de un espécimen en libertad.

49. Pero en contra de esta postura podrían mencionarse las consideraciones relativas al contexto normativo y a la finalidad de la protección de las especies a las que ya he hecho referencia en relación con la interpretación del concepto de «área de distribución natural».[22]

50. Más ilustrativa resulta la versión neerlandesa de la disposición. En esta versión se habla de la captura de especímenes que viven en libertad («in het wild levende»), de modo que la alusión a la naturaleza o al estado de libertad no parece referirse al lugar de la captura, sino al de procedencia del animal.

51. Esta interpretación es adecuada para el logro del objetivo de la prohibición de capturar o sacrificar animales de especies objeto de protección rigurosa con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats. No se trata de proteger estas especies solamente en determinados lugares, sino de proteger los especímenes que viven en la naturaleza o en libertad y desempeñan, por tanto, una función en los ecosistemas naturales.

52. Así lo confirma el paralelismo con el artículo 12, apartado 2, de la Directiva hábitats, conforme al cual se deben prohibir la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza. Esta prohibición no se aplica a los especímenes que hubiesen sido recogidos en la naturaleza legalmente antes de que fuera aplicable la citada Directiva.

53. Desde un punto de vista práctico, tal prohibición sería difícil de aplicar si previamente hubiese de comprobarse en qué lugar ha sido «extraído» el animal. Ya sería harto difícil determinar el momento en que tuvo lugar la extracción. Además, sería contrario al objetivo del sistema de protección rigurosa permitir que tales acciones puedan realizarse con especímenes de especies objeto de protección rigurosa si la «extracción» tiene lugar fuera de la naturaleza.

54. Pero, aunque se quisiera limitar a la naturaleza la prohibición de captura y sacrificio del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats y excluir de ella las áreas de población humana, no podría hacerse lo mismo con la prohibición de perturbación del artículo 12, apartado 1, letra b), pues esta última se refiere a *toda* perturbación deliberada de las especies objeto de protección rigurosa, sin restricción geográfica alguna. La captura y, más aún, el sacrificio de un espécimen de estas especies debería considerarse en cualquier caso, como mínimo, una perturbación.

55. Por lo tanto, como sostiene también la Comisión, la referencia a la naturaleza en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats debe entenderse en el sentido de que su protección no se limita a determinados lugares, sino que abarca todos los especímenes de las especies protegidas que viven en la naturaleza o en libertad, desempeñando así una función en los ecosistemas naturales. Estos especímenes no deben ser capturados, sacrificados, poseídos, transportados ni deben ser objeto de comercio o intercambio. En cambio, tales prohibiciones no afectan a los especímenes criados en cautividad.

22 Puntos 36 y siguientes de las presentes conclusiones.

C. Sobre las excepciones del artículo 16 de la Directiva hábitats

56. Ahora bien, esta conclusión no es necesariamente aplicable en todos los casos en que especies objeto de protección rigurosa visiten poblaciones humanas y permanezcan en ellas. En particular, en el caso de especies animales peligrosas por su naturaleza o que entrañan determinados riesgos, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva hábitats deja un margen de actuación para la adopción de medidas contra tales peligros.

57. Por ejemplo, las letras b) y c) de dicha disposición permiten adoptar medidas para evitar daños graves en especial a los cultivos y al ganado [letra b)], o en beneficio de la salud y de la seguridad públicas o por razones imperativas de interés público, incluidas las de carácter socioeconómico [letra c)].

58. La decisión relativa a estas excepciones debe basarse en conocimientos científicos sólidos [23] o en los mejores datos científicos. [24]

59. No podrán descartarse *prima facie* esos riesgos en el caso del lobo, y menos aún, por ejemplo, en el caso del oso (*Ursus arctos*), también sujeto a protección rigurosa y que, según parece, también se deja ver ocasionalmente en Rumanía en áreas de asentamientos humanos. [25]

60. Ciertamente, para APCA no ha lugar a ninguna excepción, porque considera que el lobo en cuestión no ha causado ningún daño. Sin embargo, no debe esperarse a que se produzca un daño si, a la luz de los mejores conocimientos científicos disponibles, puede afirmarse la existencia de un riesgo de daños importantes de suficiente entidad.

61. Tal riesgo habría de ser determinado por las autoridades nacionales competentes y, en caso de conflicto, procedería la revisión por los tribunales nacionales. En cualquier caso, no se puede descartar de antemano dicho riesgo cuando un lobo se aproxima de forma reiterada durante varios días a menos de 30 metros de las personas. [26] En la medida en que el lobo en cuestión permaneció durante algunos días en la parcela de un vecino, jugando y alimentándose con los perros de la familia, no puede excluirse tal situación en el presente caso.

62. Por lo tanto, podría estar justificada, en principio, una excepción a las prohibiciones del artículo 12, apartado 1, de la Directiva hábitats con arreglo a su artículo 16, apartado 1, letras b) y c). No obstante, esta disposición requiere expresamente, además de las mencionadas causas de excepción, 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.

63. Por lo que respecta a una solución alternativa satisfactoria, cabría pensar, sobre todo, en eliminar aquello que pueda atraer al lobo, como alimento o perros que corran sueltos, [27] lo que no requiere de ninguna excepción del artículo 16 de la Directiva hábitats y, por tanto, es siempre preferible. [28] Solo si el lobo, pese a todo, sigue buscando la cercanía de las personas cabría considerar la posibilidad de ahuyentarlo, por ejemplo, disparando proyectiles de goma. Pero la eficacia de estos métodos es dudosa. [29]

23 Sentencias de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 45, y, en este sentido, de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartados 27 y 28.

24 Sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartados 51 y 66.

25 DMPA parece ocuparse también de este tipo de casos: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

26 LCIE, *op.cit.* (nota 12, pp. 2 y 3), y Reinhardt y otros, *op. cit.* (nota 12, pp. 18 y siguientes y 23).

27 Reinhardt y otros *op. cit.*(nota 12, en particular las pp. 13, 24 y 27) y LCIE, *op. cit.* (nota 12, p. 5).

28 Véase la sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 48.

29 Reinhardt y otros, *op. cit.* (nota 12, pp. 29 y siguientes) y LCIE, *op. cit.* (nota 12, pp. 1 y 5).

64. No le constan al Tribunal de Justicia posibles formas de suprimir estímulos que atraigan a los lobos. En la práctica la captura, que fue seguida de la huida del lobo, parece haber sido el resultado de intentar ahuyentar al lobo.

65. Sin embargo, no está claro que el traslado que se pretendía hacer a un recinto cerrado pudiese calificarse de solución satisfactoria. Tampoco parece que se hayan tenido en cuenta los efectos de esta forma de proceder en el estado de conservación de la población de lobos.

D. Sobre la proporcionalidad de la sanción

66. Pese a todo, en el presente caso hay motivos para creer que el Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primera Instancia de Zărnești) no está obligado a examinar los requisitos de una posible excepción, ya que, según la información disponible, las autoridades competentes no habían autorizado la práctica en cuestión. Tal como expone ACPA, los acusados en el procedimiento principal también conocían esta circunstancia. Por lo tanto, no puede excluirse que se cumplan los requisitos para la imposición de una sanción con arreglo a la normativa rumana de transposición de la Directiva hábitats.

67. A este respecto, procede señalar que, conforme al artículo 49, apartado 3, de la Carta, dicha sanción ha de ser proporcionada, lo que significa, en particular, que debe ser adecuada. [30] Por lo tanto, debe reflejar la gravedad de la infracción y se han de tener en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto. [31]

68. En este caso, es relevante el hecho de que los daños causados parecen haber sido muy pequeños, ya que el lobo en cuestión recuperó su libertad finalmente.

69. Además, según la información disponible, el Derecho rumano no permite reaccionar con prontitud y eficacia al comportamiento de dicho lobo para minimizar de manera temprana los consiguientes riesgos. Y tampoco parece que existan en Rumanía disposiciones y directrices científicamente fundadas que indiquen cómo se debe reaccionar en estos casos.

70. Todas estas circunstancias son contrarias a la imposición de una sanción severa. En cualquier caso, debe recordarse que corresponde al órgano jurisdiccional nacional examinar la sanción impuesta y considerar todas las circunstancias pertinentes.

V. Conclusión

71. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

«1) El área de distribución natural del lobo (*Canis lupus*) y, por tanto, el ámbito de aplicación del artículo 12 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 relación con dicha especie, puede abarcar asentamientos humanos.

2) La referencia a la naturaleza en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/43 debe entenderse en el sentido de que la protección que se dispensa no se limita a determinados lugares, sino que alcanza a todos los especímenes de las especies protegidas que viven en la naturaleza o en libertad y desempeñan, por tanto, una función en los ecosistemas naturales.»

30 Sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), apartado 41.

31 Sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), apartados 42 y 45.