EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL LOBO (*CANIS LUPUS*) SEGÚN DOS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (JULIO 2024)

THE LEGAL TREATMENT OF THE WOLF (CANIS LUPUS) ACCORDING TO TWO JUDGMENTS OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (JULY 2024)

J. Alfredo Vidal Rettich
Máster en Derecho Animal y Sociedad
ORCID ID: 0000-0002-6081-6496

Recepción: abril 2025
Aceptación: mayo 2025

RESUMEN

El presente artículo analiza dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) en relación con la protección de la especie *Canis lupus* (lobo) y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. La Sentencia de 11 de julio de 2024 (asunto C-601/22) se pronuncia sobre varias cuestiones prejudiciales de validez e interpretación de dos artículos de la citada Directiva, planteadas por un tribunal regional del Tirol (Austria). La Sentencia de 29 de julio de 2024 (asunto C-436/22) se pronuncia sobre cuestiones de interpretación de varios artículos de la misma Directiva, suscitadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Ambas sentencias confirman que, hasta ese momento, el derecho y la jurisprudencia de la Unión Europea avalan una protección rigurosa de la especie.

PALABRAS CLAVE

Biodiversidad; *Canis lupus* (lobo); protección; excepciones; conservación favorable; caza; Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

ABSTRACT

This article examines two judgments of the First Chamber of the Court of Justice of the European Union, both concerning the protection of the species *Canis lupus* (wolf) and the broader framework for the conservation of natural habitats and wild fauna and flora established by Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992. The judgment of 11 July 2024 (Case C-601/22) deals with a number of preliminary questions on the validity and interpretation of specific provisions of the Directive, referred by a regional court in Tyrol (Austria). The judgment of 29 July 2024 (Case C-436/22) deals with questions of interpretation of various articles of the same Directive, referred by the High Court of Justice of Castilla y León. Both judgments confirm that the law and jurisprudence of the European Union support a strict and rigorous system of species protection.

KEYWORDS

Biodiversity; *Canis lupus* (wolf); protection; exceptions; favourable conservation; hunting; Court of Justice of the European Union (CJEU).

EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL LOBO (*CANIS LUPUS*) SEGÚN DOS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (JULIO 2024)

THE LEGAL TREATMENT OF THE WOLF (CANIS LUPUS) ACCORDING TO TWO JUDGMENTS OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (JULY 2024)

J. Alfredo Vidal Rettich

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. SENTENCIA DEL TJUE EN EL ASUNTO C-601/22 (AUSTRIA).—3. SENTENCIA DEL TJUE EN EL ASUNTO C-436/22 (ESPAÑA).—4. VALORACIÓN JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS.—5. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN DEL LOBO.—6. REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dicta dos sentencias, en el mes de julio de 2024, que establecen un marco sólido para la interpretación de la normativa aplicable a la conservación de la especie *Canis lupus* (lobo). La primera, de 11 de julio de 2024, asunto C-601/22, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial, planteada por *Landesverwaltungsgericht Tirol* (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol, Austria), sobre la validez del artículo 12.1 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 dicha Directiva, y también la interpretación del artículo 16.1 de la misma Directiva (en adelante, Directiva Hábitats o DH). La segunda, de 29 de julio de 2024, asunto C-436/22, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sobre la interpretación de los artículos 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17, de la Directiva Hábitats.

Con estas dos sentencias, la justicia europea ahonda en la senda de la coexistencia con esta especie. De la misma forma, en consonancia con la legislación y la jurisprudencia europea, también la Comisión Europea ha promovido esta coexistencia, ofreciendo orientación¹ sobre la protección rigurosa que deben dispensar a esta especie los Estados miembros de la Unión Europea.

¹ Un claro exponente es el Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, publicado por la Comisión Europea en 2021.

No obstante, desde que se dictaron estas dos sentencias, se han producido cambios políticos en el seno de la Unión que están afectando al marco jurídico de conservación del lobo. Ello no es óbice para destacar la importancia de la jurisprudencia europea sobre el tema, ya que supone un elemento esencial para debatir el cambio de paradigma que se pretende. Se abre un debate trascendente sobre si este cambio obedece a criterios objetivos y justificables, o si, por el contrario, socava los fundamentos del Derecho y de la política de la Unión en materia de medio ambiente y biodiversidad.

2. SENTENCIA DEL TJUE EN EL ASUNTO C-601/22 (WWF ÖSTERREICH Y OTROS, AUSTRIA)

Los antecedentes de hecho del asunto C-601/22 tienen su origen en un espécimen de animal silvestre de la especie *Canis lupus* (lobo), causante de varios ataques a ovejas con resultado de muerte en los pastos alpinos del Tirol (2022). Ante esta situación, el Gobierno del estado federado de Tirol (*Tiroler Landesregierung*, Austria) considera que este lobo supone un grave peligro para la actividad ganadera de la zona y autoriza su extracción. No obstante, esta medida colisiona con la protección rigurosa del lobo recogida en el artículo 12 de la Directiva Hábitats para la población de esta especie en Austria. Por este motivo, varias organizaciones² de defensa de los animales y del medio ambiente interponen un recurso ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Tirol (*Landesverwaltungsgericht Tirol*), alegando que la decisión gubernamental incumple los criterios del artículo 16.1 de la Directiva Hábitats, que permite excepciones a la protección rigurosa establecida en el artículo 12.1 DH. El marco jurídico de aplicación lo configuran, a nivel del Derecho de la Unión, la citada Directiva Hábitats, y a nivel del Derecho austriaco, la Ley de Caza del Estado Federado de Tirol (*Tiroler Jagdgesetz*), de 15 de junio de 2004, en su versión de 30 de junio de 2022.

La decisión de la administración austriaca se fundamenta en un dictamen técnico emitido por el Comité Técnico “Lobo-Oso-Lince”, órgano independiente adscrito al Gobierno del estado federado del Tirol, según la Ley de Caza del Tirol. Esta ley, en su artículo 52^a, establece que el Gobierno, cimentándose en una recomendación del comité de expertos, podrá declarar 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”³. Este dictamen técnico señala que no es posible la protección del ganado en esa zona alpina; y el Gobierno del estado federado del Tirol alega que su decisión pretende eliminar el

² WWF Österreich, ÖKOBÜRO — *Allianz der Umweltbewegung, Naturschutzbund Österreich, Umweltschutzverband y Wiener Tierschutzverein.*

³ Apartado 10, STJUE asunto C-601/22 (Austria).

peligro que supone dicho lobo para “los animales en los pastos, los cultivos y las instalaciones agrícolas”⁴.

El órgano jurisdiccional austriaco, ante esa situación, suspende el proceso judicial iniciado por las organizaciones ecologistas y plantea ante el TJUE varias cuestiones prejudiciales⁵:

- 1) La no previsión de una excepción al sistema de protección rigurosa del lobo para Austria, respecto al artículo 12.1 de la Directiva Hábitats y su anexo IV, ¿puede suponer una violación del “principio de igualdad de trato de los Estados miembros” recogido en el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)?
- 2) El artículo 16.1 de la Directiva Hábitats, que permite la excepción al sistema de protección rigurosa del lobo, cuando se refiere al “estado de conservación favorable” de la población de la especie, ¿debe entenderse referido al territorio de un Estado miembro o, por el contrario, a su área de distribución natural?
- 3) Cuando el artículo 16.1.b) de la Directiva Hábitats alude al concepto “daños graves”, ¿se deben considerar solo los daños directos causados por un lobo concreto o, también, los daños indirectos futuros (económicos) no imputables al lobo objeto de la excepción?
- 4) El artículo 16.1 de la Directiva Hábitats, cuando se refiere a establecer excepciones, al referirse a “otra solución satisfactoria”, ¿debe interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales competentes deben considerar solo la viabilidad real de su aplicación (partiendo de la orografía del territorio, tipo de pastoreo de montaña, etc.), o si también pueden ser pertinentes criterios económicos?

Todas estas cuestiones prejudiciales son admitidas por el TJUE. Comentemos algunos aspectos destacados sobre dichas cuestiones prejudiciales.

La primera cuestión se centra en si el artículo 12.1 de la Directiva Hábitats vulnera el principio de igualdad de trato de los Estados miembros reconocido por el artículo 4.2 del TUE. Con ello, se pone en tela de juicio la validez de la exigencia de protección rigurosa del lobo, apuntando por tanto a la invalidez del artículo 12.1 en relación con el Anexo IV de la Directiva Hábitats. La desigualdad vendría determinada por la existencia de exención a la protección estricta de la especie en determinados territorios de algunos de los Estados miembros de la Unión, y no en el caso austriaco. Lo cierto es que cuando Austria ingresó en la UE (enero de 1995) carecía de lobos en su territorio y, obviamente, no solicitó excepción alguna. Por tanto, es evidente que Austria está sujeta a la obligación de protección estricta de la especie.

⁴ Apartado 14, STJUE op. cit.

⁵ Apartado 25, STJUE op. cit.

Respecto al principio de igualdad, la Abogada General, Sra. Tamara Ćapeta, apunta: “En mi opinión, la igualdad de los Estados miembros, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, debe entenderse como una expresión específica del principio general de igualdad de trato, que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato distinto esté objetivamente justificado.”⁶ La sentencia del TJUE recoge, en su punto 33, esa misma idea. Por tanto, es lícito que exista una diferencia de trato cuando las situaciones son diferentes. La situación de los Estados miembros para los que la Directiva Hábitats estableció la posibilidad de una protección menos estricta de la especie dista de la situación del lobo en territorio austriaco⁷.

La actual evolución favorable de la población de lobos en Austria, que es uno de los objetivos de la Directiva Hábitats (artículo 2), es uno de los argumentos esgrimidos por los gobiernos del Tirol y austriaco para cuestionar la validez del artículo 12.1 de la DH, en relación con el anexo IV. Esa evolución permite, atendiendo al artículo 19 de la DH, adaptar el anexo IV al progreso técnico y científico. Y desde estos gobiernos alegan que el legislador de la UE debería haber retirado a la población de lobos de Austria del sistema de protección rigurosa del artículo 12. A esta demanda, el TJUE aduce que “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 (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), 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.”⁸

Es evidente, pues, que la omisión del legislador de la Unión no constituye invalidez del artículo 12.1 DH, en relación con el anexo IV. Además, como señala la Abogada General, “el estado de conservación de los lobos en Austria dista de ser favorable”, y “en tales circunstancias, es posible que la Comisión simplemente no haya hallado ninguna razón válida para iniciar el procedimiento previsto en el artículo 19 de la Directiva sobre los hábitats y excluir a Austria de su anexo IV”⁹. De haberlo hecho, se habría incurrido en un incumplimiento de las obligaciones derivadas de la protección rigurosa de la especie establecida por el Convenio de Berna¹⁰, de la cual la UE es parte, ya que ni la Unión ni Austria habían presentado reserva al anexo II de dicho convenio.

⁶ Punto 44, Conclusiones de la Abogada General, asunto C-601/22 (Austria).

⁷ El mismo Gobierno austriaco reconoce que la población de lobos no se halla en un estado de conservación favorable (apartado 45, STJUE asunto C-601/22).

⁸ Apartado 41, STJUE op. cit.

⁹ Punto 55, Conclusiones de la Abogada General, op. cit.

¹⁰ Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, (Berna 1979).

La STJUE, apoyándose en los objetivos de la Directiva Hábitats y la jurisprudencia europea, respecto a una evolución positiva de la población de la especie, también recuerda que el artículo 12.1 de la DH no debe interpretarse en el sentido de que un estado de conservación favorable supone, de por sí, abandonar el nivel de protección exigido¹¹.

Por todo lo anterior, el TJUE establece que la primera cuestión prejudicial no afecta en nada a la validez del artículo 12.1, en conexión con el anexo IV, de la Directiva Hábitats.

En la segunda cuestión prejudicial, sobre el artículo 16.1 de la DH, el órgano jurisdiccional del Tirol argumenta si el denominado “estado de conservación favorable” de la población de la especie, en su área de distribución natural, debe entenderse referido al territorio local o nacional del Estado miembro o a una región biogeográfica, que puede ser mayor y transfronteriza. El artículo 16.1 DH autoriza a los Estados miembros a establecer excepciones a la protección rigurosa siempre que: no exista otra solución satisfactoria y no suponga un perjuicio para el mantenimiento del estado de conservación favorable de la población de la especie en su área de distribución natural. El TJUE recuerda que todo ello debe interpretarse en sentido restrictivo y debe responder a exigencias y situaciones específicas, según jurisprudencia europea.

En este punto, es indispensable referirse al concepto de “estado de conservación favorable”. La Directiva Hábitats, en su artículo 1.i), especifica que el “estado de conservación de una especie” es 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”. Y considerará un estado de conservación “favorable” cuando: (1) los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y (2) el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y (3) exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

Si se atiende al estado de conservación de la especie en la región de los Alpes, considerando el área de distribución natural de la subpoblación de lobos en cuestión, y valorando así territorios transfronterizos, podría estimarse que ese estado es favorable. Esta es la lectura que realiza el órgano jurisdiccional remitente, vinculándose a lo que él entiende del contenido de la Sentencia de 10 de octubre de 2019 del TJUE¹². Partiendo de esta premisa, el estado de conservación de la especie en Austria sería irrelevante. Sin embargo, la Sra. Tamara Čápetá no es de la misma opinión y, en base a la misma sentencia, interpreta que ese estado de conservación debe darse, en un primer momento, a nivel local, regional o estatal. Resaltar que puede ser ilustrativo, en cuanto a la correcta

¹¹ Apartado 44, STJUE asunto C-601/22 (Austria).

¹² Sentencia de 10 de octubre de 2019, del TJUE, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, asunto C-674/17 (Finlandia).

interpretación de la sentencia del TJUE en el asunto finlandés señalado, el apartado 59 de la misma:

Además, tal como ha señalado el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones, 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 41 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. Por otra parte, de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia se desprende que el estado de conservación de una población en el ámbito nacional o biogeográfico también depende de las repercusiones acumuladas de las distintas excepciones que afectan a regiones.

La sentencia que nos ocupa se manifiesta en este sentido. Así, la Abogada General, en el punto 73 de sus conclusiones, asevera que “el estado (de conservación de una especie) no favorable a nivel nacional no queda subsanado por un estado favorable a nivel transfronterizo. El apartado 56 de la sentencia recalca esta interpretación cuando dice: “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”.

La respuesta a esta cuestión prejudicial se resuelve en el apartado 66, que interpreta el artículo 16.1 de la Directiva Hábitats:

...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.

Y también hay que atender al principio de cautela (art. 191.2 TFUE), recogido en la sentencia del asunto finlandés (apartado 66), y al que también hace referencia la sentencia del asunto austriaco (apartado 64), principio básico para la adopción de cualquier excepción, en especial si de los estudios científicos sobre la especie y su evolución se dedujera alguna incertidumbre que pudiera perjudicar al mantenimiento o al restablecimiento de su estado de conservación favorable.

La tercera cuestión prejudicial atañe al concepto de “daños graves”, al que alude el artículo 16.1.b) de la DH. El órgano judicial austriaco solicita del TJUE su interpretación en el supuesto de establecer una excepción a la protección rigurosa (art. 12) y si, a raíz de la misma, deben considerarse los daños directos causados por un lobo concreto (objeto de la

excepción) o, también, los futuros daños económicos indirectos no imputables a ese lobo. Este requisito (daños graves) no es preceptivo para la adopción de medidas excepcionales, sino que la alta probabilidad de que se produzcan es suficiente¹³. No obstante, como se apunta en el documento de orientación de la Comisión Europea, ese supuesto daño a futuro debe basarse en pruebas suficientemente creíbles, probables e imputables, en gran medida, al espécimen en cuestión. En el caso austriaco, el espécimen en cuestión ya ha matado en dos ocasiones a varias ovejas y es probable que vuelva a suceder.

Al órgano jurisdiccional austriaco le preocupa en especial los daños indirectos futuros para la economía a largo plazo, y que no son imputables solo al lobo que nos ocupa. Estos daños derivarían de los abandonos de explotación o de la reducción total de los animales de cría, pudiendo llegar a la desaparición del pastoreo alpino. A la vez, esta situación podría incidir negativamente en otras actividades, como el ocio o el turismo. Resumiendo, si podría afectar a la evolución macroeconómica del país. Respecto a esta cuestión, resulta difícil no citar unas acertadas palabras de la Abogada General (en los puntos 97 y 98 de sus conclusiones): “tales consecuencias no pueden considerarse altamente probables (distinta de ser seguro que se abandone el pastoreo alpino si los lobos están presentes y atacan ocasionalmente a las ovejas, o que el turismo disminuya en lugar de aumentar si hay lobos en las montañas). Si se producen estas consecuencias, lo más probable es que sean el resultado de múltiples causas y de distintos factores. Me cuesta imaginar que el destino del pastoreo alpino austriaco se decida en las fauces del lobo 158MATK.”

El TJUE aclara que el concepto de “daños graves”, enunciado en el artículo 16.1.b) de la DH, no abarca los daños indirectos futuros no imputables al espécimen animal objeto de la excepción.

En la cuarta y última cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal europeo si la existencia de “otra solución satisfactoria” (art. 16.1 DH), en cuanto a establecer excepciones, debe atender solo a la posibilidad real de su aplicación o si también pueden tomarse en consideración criterios económicos. Por tanto, ¿pueden los costes económicos ser razón suficiente para desechar otras posibles soluciones?

Aplicando el principio general de proporcionalidad, los actos adoptados deberían adecuarse a los objetivos establecidos por la normativa de que se trate, en este caso, de la Directiva Hábitats. La finalidad de ésta, entre otras, es garantizar la biodiversidad de la fauna silvestre. Las medidas que se adopten para alcanzar este fin deben perseguir el mantenimiento o el restablecimiento de las especies silvestres de la fauna. En este marco, el artículo 2.3 DH admite que las medidas que puedan adoptarse “tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales”. Esta lectura podría inducir al órgano jurisdiccional remitente sobre cuál es la interpretación correcta. Sin embargo, hay que añadir un matiz relevante: las me-

¹³ Apartado 40, STJUE asunto C-342/05 (Finlandia).

didadas adoptadas “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” (artículo 2.2, DH). Así, sin un estado de conservación favorable de la especie, no deberían ser admisibles otras consideraciones.

La Abogada General, con relación al artículo 12 de la DH, recuerda que los Estados miembros deben elaborar “programas de prevención que permitan a las especies protegidas alcanzar un estado de conservación favorable”¹⁴. El dictamen técnico en el que se sustenta la decisión impugnada consideró inviables las soluciones alternativas al sacrificio del lobo (vallas, perros guardianes, pastores de acompañamiento a rebaños) debido a la orografía del terreno, y también desproporcionadas por su coste económico.

No obstante, en cuanto a lo anterior, cabría reflexionar sobre ciertos aspectos. En el proceso no se constató la existencia de proyecto alguno, ni por parte del Gobierno del estado federado del Tirol ni del Gobierno austriaco, tendente a resolver el problema de la protección de la cabaña contra los ataques de esta especie¹⁵. Por tanto, partiendo de esta carencia, es lícito deducir que el órgano remitente podría haber puesto en tela de juicio la evaluación de las demás soluciones planteadas como alternativas al sacrificio del lobo, lo que no sucedió.

Y si se atiende al punto 3-55 del Documento de orientación de la Comisión Europea: “si una medida es parcialmente satisfactoria, incluso aunque no solucione suficientemente el problema, pero, con todo, pueda reducir o mitigar el problema, debe aplicarse en primer lugar”. El sacrificio solo puede justificarse si no existe otro método posible y tras la adopción de “medidas no letales”. Además, en el punto 3-51 del mismo documento de orientación, la Comisión también expone que “cuando se evalúe la existencia de otras soluciones satisfactorias distintas de las medidas en virtud del artículo 16, apartado 1, letra b), cuyo objetivo es evitar daños graves a los cultivos, al ganado, (...) en primer lugar, deben aplicarse, o por lo menos examinarse seriamente, medios no letales de carácter preventivo compatibles con el artículo 12”.

Y es así como la STJUE, en su apartado 83, y en virtud del artículo 12 de la DH, señala la obligación de los Estados miembros de tomar medidas y elaborar planes de gestión para la protección de la especie que, además, “pueden ser objeto de programas de financiación, en particular a escala de la Unión”. En este contexto, no resulta extraño pensar en la necesidad de introducir ciertos cambios en las actividades ganaderas para lograr el objetivo del artículo 12 DH (estado de conservación favorable), aunque suponga un coste económico evidente, pero que también cuenta con el apoyo financiero de la Unión.

¹⁴ Punto 108, Conclusiones de la Abogada General, asunto C-601/22 (Austria).

¹⁵ La STJUE de 11 de junio de 2020 (asunto C-88/19, Rumanía) ya se declaraba en este sentido sobre la obligación de los Estados miembros de establecer un marco normativo completo, incluyendo en él medidas de carácter preventivo.

La STJUE, en su apartado 85, admite que en la evaluación, las autoridades nacionales competentes, además de los conocimientos científicos y técnicos, pueden tener en cuenta las implicaciones económicas del caso, pero “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”. La Abogada General recuerda que el Documento de orientación de la Comisión Europea (punto 3-56) señala que “no cabe rechazar sin más medidas alternativas por el hecho de que puedan resultar demasiado costosas”¹⁶.

El TJUE se pronuncia sobre esta última cuestión prejudicial de manera inequívoca: el artículo 16.1 DH, con relación a determinar la existencia de “otra solución satisfactoria” por parte de la autoridad competente, y en “base a los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles”, debe tomar en consideración sus implicaciones económicas, que nunca tendrán carácter determinante, y que deberán ponderarse con el “objetivo general de lograr el mantenimiento o restablecimiento de un estado de conservación favorable de la especie animal de que se trata”.

3. SENTENCIA DEL TJUE EN EL ASUNTO C-436/22 (ASCEL, ESPAÑA)

Esta sentencia deriva del litigio suscitado por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) ante la resolución de 9 de octubre de 2019 de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobaba el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en esa comunidad para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022. En el recurso contencioso-administrativo contra la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de 17 de febrero de 2020, ASCEL también reclama una indemnización por los daños y perjuicios causados a la especie con esa resolución.

El marco jurídico aplicable a este asunto lo constituyen, a nivel del Derecho de la UE, la Directiva Hábitats, y a nivel del Derecho español, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el RD 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado Español de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, y la Ley 4/1996 de Caza de Castilla y León¹⁷. De especial trascendencia resulta la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, que modifica el Anexo del RD 139/2011, incluyendo en el LESPRES a todas las poblaciones del lobo en España.

¹⁶ Punto 106, Conclusiones de la Abogada General, asunto C-601/22 (Austria).

¹⁷ Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en su versión modificada por la Ley 9/2019, de 28 de marzo, derogada por la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León.

Tanto el Gobierno español como la Junta de la Comunidad de Castilla y León alegan motivos para que no sea admitida la petición de decisión prejudicial. El Gobierno de España “sostiene que la petición de decisión prejudicial ya no es pertinente para la resolución del litigio principal, ya que, en su sentencia n.º 99/2022, de 13 de julio de 2022, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las disposiciones pertinentes de la Ley 4/2021, y, en particular, el anexo II, punto 4, letra f), de esta, debido, en particular a la infracción por parte de estas últimas de la Orden Ministerial TED/980/2021”¹⁸. La Administración autonómica alega varias razones, distintas, para su inadmisibilidad:

...en primer lugar, que, para resolver la controversia suscitada en el litigio principal, no es necesario interpretar norma de la Unión alguna, sino efectuar la valoración de la prueba practicada en autos. En segundo lugar, que el órgano jurisdiccional remitente ha resuelto con anterioridad un recurso interpuesto por la misma demandante contra un plan similar y con los mismos alegatos que los invocados en el marco del litigio principal. Afirma, además, que en este caso la demandante no ha planteado ninguna duda en cuanto a la interpretación del Derecho de la Unión. En tercer lugar, considera que el litigio principal tiene carácter artificial¹⁹.

El TJUE desestima los motivos de inadmisibilidad invocados por las dos Administraciones, ya que “no resulta evidente que la interpretación solicitada por el órgano jurisdiccional remitente no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal ni que el problema sea de naturaleza hipotética, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 39 de la presente sentencia [jurisprudencia europea]. Además, El Tribunal de Justicia dispone de los elementos fácticos y jurídicos necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas”²⁰.

La Directiva Hábitats prevé dos niveles de protección: una protección rigurosa (artículo 12), que en principio prohíbe su caza, y una protección atenuada (art. 14), que limita su aprovechamiento (caza) cuando la especie presenta un estado de conservación desfavorable. Atendiendo a los anexos de la DH, los lobos al sur del río Duero se incluyen en el anexo IV (especies animales de interés comunitario que requieren una protección estricta), mientras que los lobos al norte del río Duero se incluyen en el anexo V (especies animales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión).

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, órgano jurisdiccional remitente, duda de la compatibilidad de la Ley de Caza de Castilla y León, que declara al lobo como “especie cinegética y cazable” al norte del río Duero, con la Directiva Hábitats y su objetivo de lograr el mantenimiento o restablecimiento en un estado de conservación favorable de especies como el lobo, de interés comunitario, objetivo de obligado cum-

¹⁸ Apartado 36, STJUE asunto C-436/22 (España).

¹⁹ Apartado 37, op. cit.

²⁰ Apartado 41, op.cit.

plimiento por los Estado miembros. Ante esta tesitura, el órgano jurisdiccional remitente suspende el proceso y plantea al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) Si la Ley autonómica de caza que declara especie cinegética y cazable al lobo, y que posibilita la autorización de la gestión cinegética de la especie durante las temporadas antes indicadas, es contraria o no a lo dispuesto en los artículos 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17 de la DH, cuando el informe emitido en 2019 por el Gobierno español, con arreglo al artículo 17 de la DH y para el período 2013-2018, señala que el estado de conservación del lobo es “desfavorable-inadecuado” en las regiones Mediterránea, Atlántica y Alpina. Recuérdese que por este motivo, el Estado incluyó todas las poblaciones de la especie en territorio español en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, ofreciendo una protección rigurosa del lobo en todo el Estado español.
- 2) Si está o no justificada la distinta protección que se le concedía a la especie hasta su inclusión en el LESPRES (protección estricta al sur y atenuada al norte del río Duero), atendiendo a la cuestión anterior y al actual escenario: (i) desde un punto de vista científico esta distinción no se sostiene, (ii) el estado de conservación de la especie es desfavorable en las regiones biogeográficas que engloba el territorio español, (iii) es una especie de protección estricta en casi todos los Estados miembros de la Unión y también en Portugal, territorio lindante con Castilla y León, y (iv) la doctrina del TJUE considera que debe atenderse también al área de distribución natural para evaluar su estado de conservación.
- 3) Si la distinción indicada, en cuanto al nivel de protección, se considera pertinente, ¿debe entenderse que el término “explotación” del artículo 14 DH incluye su aprovechamiento cinegético considerando que: la especie es prioritaria en los demás ámbitos territoriales, su estado de conservación ha sido desfavorable en el período 2013-2018, y se ha permitido su caza aun a sabiendas de su deficiente estado de conservación?
- 4) Se pregunta si, estimando de nuevo los dos niveles de protección, se opone o no el artículo 14 DH a la ley de caza de Castilla y León y a la aprobación de un plan de aprovechamientos comarcales de la especie en terrenos cinegéticos al norte del río Duero para las temporadas antes mencionada, cuando la evaluación de su estado de conservación es desfavorable en las tres regiones biogeográficas que ocupa España y, respecto al expediente en el que se sustenta el citado plan de aprovechamientos, además: (i) no constan datos sobre el cumplimiento obligado de la vigilancia establecida en el art. 11 DH; (ii) no existe un censo desde 2012-2013; y (iii) el plan de aprovechamientos comarcales carece de la información suficiente, objetiva, científica y actual sobre la situación del lobo.

- 5) Continuando con los dos niveles de protección, y en virtud de los artículos 4, 11 y 17 DH, ¿son los informes que elabora el Estado miembro cada seis años (o un período inferior de ser necesario) los que deben tenerse en cuenta para valorar el estado de conservación de la especie, debido a que las poblaciones de lobos en España se encuentran en territorios de diferentes CCAA y que la jurisprudencia europea señala la necesidad de una evaluación a mayor escala?

El Tribunal europeo recuerda que la Unión establece como uno de los objetivos básicos, de interés general, la conservación, protección y mejora de la fauna silvestre, objetivo recogido por la DH. Y el lobo es una de las especies “de interés comunitario”, tanto si se sitúa en el Anexo IV como en el Anexo V, aunque en el primero, en virtud del artículo 12 DH, deba garantizarse una “protección estricta”, y en el segundo pueda permitirse su gestión (art. 14 DH). Además, la inclusión en el Anexo V no presupone un estado de conservación favorable de la especie, y solo que podría ser objeto de gestión. Sobre todo, el objetivo esencial es garantizar la biodiversidad (art. 2.1 DH), y las medidas a adoptar para lograrlo deberán atender al mantenimiento o el restablecimiento de un estado de conservación favorable (art. 2.2 DH).

El Tribunal europeo señala que los lobos incluidos en el Anexo V de la DH, a tenor del artículo 14.1 DH, pueden ser objeto de medidas de recogida, o explotación cinegética, si los Estados miembros entienden que existe esa necesidad, pero siempre a la vista de la obligada vigilancia prevista en el artículo 11 DH y sin afectar al mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable. De ello se deduce que los Estados miembros disponen de cierto margen de valoración en cuanto a la estimación de esa necesidad. Pero las medidas que puedan tomarse (art. 14.2 DH) deberían restringir y controlar la recogida de la especie.

La sentencia recalca la importancia del concepto de estado de conservación favorable y de su vigilancia, señalando que “una especie no puede ser explotada desde el punto de vista cinegético ni cazada si no se garantiza una vigilancia eficaz de su estado de conservación”²¹, para lo cual cada Estado miembro debe garantizar esa vigilancia como así dispone el art. 11 DH. Y “esta vigilancia es esencial para garantizar el cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 14 de la citada Directiva y para determinar la necesidad de adoptar medidas que garanticen la compatibilidad de la explotación de dicha especie con el mantenimiento de un estado de conservación favorable”²².

La sentencia, volviendo al área de distribución natural y a los datos recopilados con la vigilancia debida de los Estados miembros, además de considerar los efectos de la

²¹ Apartado 59, STJUE asunto C-436/22 (España).

²² Apartado 59, STJUE, op. cit. Ya se ha aludido en este artículo al concepto “estado de conservación favorable” (pág. 7).

explotación de la especie en un territorio dado, también señala la obligación de atender al posible impacto en la especie a mayor escala, o sea, en su región biogeográfica. Este hecho supone analizar la situación de la conservación en un plano transfronterizo²³. Los Estados miembros deben remitir a la Comisión europea, mediante informe, el resultado de la aplicación de la DH, así como los resultados de esa vigilancia, cuyo principal objetivo es la evaluación del estado de conservación de las especies y los hábitats, siendo el objetivo el mantenimiento del estado de conservación favorable²⁴. Y en la evaluación del estado de conservación, además del informe señalado (art. 17 DH), deben atenderse a los más reciente datos científicos²⁵, obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el artículo 11 DH, a nivel local, en la región biogeográfica y, de ser posible, a nivel transfronterizo. Y atender en la vigilancia a los niveles más extensos, como señala la sentencia, también es un requerimiento a seguir “cuando esa especie figura (...) en el anexo V de la citada Directiva, (...) y cuando tal especie se considera en ello, de manera general, «una especie de interés comunitario»”²⁶.

En España, el citado informe de 2019 (preceptivo según el art. 17 DH) indica que el estado de conservación de las poblaciones de lobo en las tres regiones biogeográficas que ocupa (alpina, atlántica y mediterránea) es «desfavorable-inadecuado»; y este documento debe considerarse de referencia para determinar dicho estado. Además, el órgano jurisdiccional remitente indica que, para la elaboración del plan de aprovechamientos de la especie, para las temporadas que incluye el período 2019-2022, no se tuvo en consideración dicho informe. Y la sentencia recoge el parecer de la Abogada General, Sra. Juliane Kokott, cuando dice que ante una especie que presenta un estado de conservación desfavorable, “las autoridades competentes deben (...) adoptar medidas, en el sentido del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats, con el fin de mejorar el estado de conservación de la especie de que se trata, de manera que las poblaciones de esta alcancen en el futuro un estado de conservación favorable sostenible”²⁷. Es por esto que la Administración demandada podría haber considerado la restricción o prohibición de la caza, y no lo hizo.

La sentencia del TJUE reconoce el derecho a una intervención a nivel nacional que limite las actividades que recoge el artículo 14 DH, para las especies incluidas en su anexo V, cuando los análisis sobre el estado de conservación proporcionan indicios justificados sobre la necesidad de esa intervención. Y esto se substancia con la limitación de las activi-

²³ Apartados 61, 62 y 63, STJUE, op. cit.

²⁴ Apartado 64, op. cit.

²⁵ Cuando se pretende gestionar una especie, el conocimiento científico disponible más reconocido y reciente debe servir de base para plantearse la aplicación o no del principio de cautela, como recoge el apartado 71 de la sentencia comentada y la jurisprudencia europea (asunto C-674/17, Finlandia).

²⁶ Apartado 66, STJUE, op. cit.

²⁷ Apartado 69 de la STJUE op. cit., y punto 91 de las conclusiones de la Abogada General.

dades del artículo 14 DH, para compatibilizar la extracción de especímenes con los objetivos de la misma Directiva²⁸. Limitaciones que también pueden resultar de la aplicación del principio de cautela, recogido en el artículo 191 TFUE, apartado 2, por la previsión de que pudieran producirse riesgos graves para el estado de conservación de la especie²⁹.

En su sentencia, el TJUE interpreta que el artículo 14 de la DH “se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se declara al lobo como especie cuyos especímenes pueden cazarse en una parte del territorio de ese Estado miembro en la que el lobo no está comprendido en la protección rigurosa prevista en el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva, siendo así que el estado de conservación de esa especie en ese Estado se considera «desfavorable-inadecuado»”. Concreta que el informe al que se refiere el artículo 17 DH, que debe recoger los datos científicos más recientes obtenidos en base a la vigilancia prevista en el artículo 11 DH, debe considerarse para la calificación del estado de conservación de la especie, así como también el principio de cautela (artículo 191 TFUE, apartado 2).

4. VALORACIÓN JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS

Las dos sentencias del TJUE son relevantes, por su claridad y precisión, respecto a las cuestiones prejudiciales planteadas y a la interpretación de lo dispuesto sobre el nivel de protección del lobo en la Directiva Hábitats³⁰. Ambas sentencias hacen un amplio uso de la jurisprudencia consolidada sobre la protección de la especie y la concesión de excepciones a esta protección. Y también se centran en la trascendencia de la evaluación del estado de conservación de la especie y de los ámbitos territoriales a considerar en ella, previa a cualquier excepción permitida según el artículo 16 DH.

En el asunto austriaco, el Tribunal europeo concreta que, para optar a la concesión de las excepciones previstas en el art. 16 DH, es necesario evaluar la incidencia de una excepción en el estado de conservación de la especie a distintos niveles territoriales: primero, a nivel local y nacional; luego a nivel transfronterizo.

En el asunto español, el TJUE aborda el problema que representa la existencia de dos regímenes de protección distintos en áreas colindantes, y con unos estados de conservación de la especie opuestos. En este caso, ¿debe prohibirse la gestión cinegética? Como

²⁸ Apartado 70 de la sentencia comentada. El Gobierno español adoptó la Orden Ministerial TED/980/2021, para incluir en el LESPRES a toda la población de lobos del Estado, mejorando la protección de la especie en base a lo establecido en los artículos 192 y 193 del TFUE.

²⁹ Apartado 73, STJUE, op. cit.

³⁰ La importancia de estas dos sentencias ha sido recogida en diversas publicaciones. De interés resultan los comentarios de la Dra. Inmaculada Revuelta sobre ambas sentencias, en *Actualidad Jurídica Ambiental*.

decíamos, el órgano jurisdiccional remitente duda de que no sea aplicable la protección rigurosa del artículo 12 DH en un espacio regional concreto donde podría aplicarse una protección atenuada (art. 14 DH), cuando en un nivel geográfico más amplio (un Estado miembro) el estado de conservación de la especie es desfavorable. La sentencia ratifica el planteamiento del órgano jurisdiccional remitente. Y esta cuestión es trascendente para España, pero también para otros países, como Grecia, Finlandia, Bulgaria, Letonia, Lituania, Estonia, Polonia y Eslovaquia, donde la especie disfruta de una protección atenuada en todos o partes de sus territorios³¹.

En el asunto austriaco, el Tribunal europeo destaca la necesidad de que el órgano jurisdiccional remitente asuma su deber en el examen del estado de conservación favorable de la especie, en los diferentes ámbitos territoriales³². También, su interpretación de que no son determinantes, para la concesión de excepciones, los costos económicos derivados de la protección de la especie; como tampoco la imputación a un espécimen en concreto, objeto de excepción, de los daños económicos indirectos futuros.

En el asunto español, la resolución nacional consecutiva a la sentencia prejudicial confirma que los planes de aprovechamiento del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero se oponen a lo establecido en el Derecho de la Unión³³.

Ambas sentencias ponen de relieve y en valor la importancia de evaluar el estado de conservación de la especie en su área de distribución geográfica natural, previa a cualquier posible excepción. Conclusión plenamente en concordancia con el conocimiento científico más reconocido sobre el tema, y fundamental para plantear cualquier posible gestión sobre la especie. El Tribunal europeo también considera, en todo caso, la necesidad de aplicar el principio de cautela (191.2 TFUE).

5. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN DEL LOBO

El primer considerando de la Directiva Hábitats manifiesta que la conservación, la protección y la mejora del medio ambiente y su fauna suponen un objetivo de interés general para la Unión Europea. La conservación del lobo en Europa, así como de otros grandes carnívoros, ha sido uno de los objetivos en la política comunitaria sobre medio ambiente y biodiversidad. El documento de orientación que elaboró la propia Comisión Europea, para una mejor interpretación de la normativa sobre la protección rigurosa de especies animales de interés comunitario, rema también en este sentido, apostando por

³¹ Puntos 5 y 6, Conclusiones de la Abogada General, asunto C-436/22 (España).

³² Apartado 65, de la STJUE asunto C-601/22 (Austria).

³³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 24 de octubre de 2024. Comentada por la Dra. Eva Blasco Hedo (CIEDA-CIEMAT), en Actualidad Jurídica Ambiental.

la coexistencia con esta especie, siempre dentro del marco legal establecido en la Directiva Hábitats. Un contexto reforzado por el Convenio de Berna, que otorga protección al lobo en el ámbito europeo. Y el TJUE, como puede constatarse en las dos sentencias comentadas, no hace sino reafirmar el sentir de la jurisprudencia europea sobre el tema, encauzada a constatar la necesidad de conservar y recuperar estas especies de interés comunitario, siempre en base a la mejor información científica. Y no puede negarse que las acciones derivadas de la Directiva Hábitats han supuesto una esperanza para la recuperación de la especie en amplias áreas de la Unión Europea; como tampoco puede negarse, desde el conocimiento científico, la fragilidad de la misma.

Actualmente se está replanteando, en el ámbito europeo, la convivencia entre las personas y esta especie. Hasta ahora, el marco judicial ha sido el lugar donde se han dirimido las cuestiones surgidas a raíz del modelo de coexistencia con los grandes carnívoros que adoptó hace décadas la Unión Europea. Sin embargo, desde la política se está replanteando este modelo, con la proposición de un debate dentro del marco legislativo que pretende rebajar la protección del lobo y modificar su política de conservación. Repasemos, de modo conciso, este contexto.

La influencia en las instituciones europeas del actual escenario político, económico y social se ha plasmado en diversas decisiones sobre el tema, alejadas del interés general y de la evidencia científica. Por resumir: la Comisión Europea propuso en 2023 modificar el nivel de protección del lobo³⁴, propuesta aceptada por el Consejo en 2024. Luego, la Comisión presentó dicha propuesta a la Secretaría del Convenio de Berna, y su Comité Permanente la aprobó ese mismo año. Este hecho ha supuesto reducir la protección de la especie, pasando de “estrictamente protegida” (Apéndice II) a “protegida” (Apéndice III). Y, como en relación con los Estados miembros, en primer lugar es de aplicación la legislación nacional, el siguiente paso de la Comisión Europea, para lograr su objetivo de rebajar la protección del lobo, ha sido la propuesta de modificación de los anexos de la Directiva Hábitats. Esta propuesta se ha hecho efectiva este mismo año y pretende adaptar el estatuto de protección del lobo en la Unión Europea a la modificación adoptada en el Convenio de Berna.

Por simplificar, la Unión Europea promueve la reducción del nivel de protección del lobo dentro del Convenio de Berna, para luego rebajar su nivel de protección en la legislación comunitaria. Sin embargo, con esta maniobra se desatiende el hecho de que, en su génesis, dicho convenio pretendía establecer una protección básica de las especies silvestres, como por ejemplo se desprende de su artículo 12, que especifica que las Partes contratantes “podrán adoptar, para la conservación de la flora y de la

³⁴ Actualmente, la Defensora del Pueblo Europeo tiene abierto un caso (1758/2024/FA) por posible incumplimiento normativo, por parte de la Comisión Europea, en el proceso de recopilación de datos específicos sobre el impacto de la población de lobos en la Unión Europea. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/search?search=1758%2F2024%2FFA> (Última visita: 08/04/25).

fauna silvestres y de sus hábitats naturales, medidas más rigurosas que las previstas en el presente convenio”. Se abandona ese sentido primigenio del convenio por otro notoriamente interesado.

Así pues, resulta razonable pensar que la situación actual evidencia un uso arbitrario de la política de conservación y gestión del lobo, convirtiéndola en un arma que busca rédito político y que supone desatender a cuestiones de más calado, más trascendentes para el interés general. Que la Comisión Europea proponga cambiar la Directiva Hábitats, en este caso, reducir el nivel de protección del lobo, supone la posibilidad de actuar de la misma manera con otras especies. Así, se abre un escenario de inseguridad jurídica para esta especie, para la biodiversidad en general y, evidentemente, para la legislación medio ambiental de la Unión Europea.

En esta nueva situación, y por poner un ejemplo, ciñéndonos a España, el año pasado destacaba una proposición de ley presentada en el Congreso de los Diputados para rebajar la protección del lobo³⁵, que en este año ha logrado su objetivo, insertada dentro de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. En su Disposición transitoria única, sobre la adaptación a la normativa europea, señala que la modificación del régimen de protección de las poblaciones de lobo del sur del Duero en los anexos de la Directiva Hábitats, cuando suponga su incorporación en el Anexo de especies animales y vegetales de interés comunitario (Anexo V), cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión, determinará la automática modificación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, para “su exclusión efectiva del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial”. Este hecho incluso supone una amenaza real a la exigua población de lobos al sur del Duero.

Como apuntan diversos estudiosos del tema, se avecinan tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo³⁶. Y recordemos que, en el caso español, el lobo ibérico es una subespecie (*Canis lupus signatus*) con un solo espacio físico de distribución: la Península Ibérica. Su desprotección supone un grave peligro, ya que esta subespecie podría perderse para siempre. Al tiempo que escribo estas líneas, más de una administración pública autonómica se está apresurando a legislar en contra de la protección del lobo, obedeciendo a una visión cortoplacista, cuando deberían considerar el hecho de que abandonar los principios rectores del derecho comunitario en materia de medio am-

³⁵ De interés resulta: DURÀ ALEMAÑ, C.J., et al. Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 147 (2024). También: DURÀ ALEMAÑ et al. ¿Una ley singular para el lobo?, en revista *Quercus* 462 (2024) 64-65.

³⁶ DURÀ ALEMAÑ, C.J., VALLADARES, F., LÓPEZ-BAO, J.V. Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo, en *Actualidad Jurídica Ambiental* 152 (2025).

biente y biodiversidad, con los que se han logrado resultados esperanzadores, y desoír la evidencia científica, no puede conducir a una situación favorable, ni para el medio ambiente y la biodiversidad, ni para la ciudadanía y sus generaciones venideras.

No reconocer los errores cometidos desde todas las administraciones públicas, algunas más que otras, siempre supone optar por soluciones inadecuadas. Por poner otro ejemplo, con relación al caso austriaco: si la Directiva Hábitats, en su artículo 12, señala la obligación de que los Estados miembros elaboren programas de prevención de daños, para que especies como el lobo puedan lograr un estado de conservación favorable, y éstos brillan por su ausencia, se infringe dicho precepto. Y, como muy bien apunta la Abogada General del asunto, el Grupo de Trabajo sobre Grandes Carnívoros, Ungulados Silvestres y Sociedad (WISO) de la Convención Alpina y el proyecto *LifeWolfsalps EU, Prevention of damages caused by large carnivores in the Alps (2020)*, señala la inexistencia de un programa oficial en Austria para la cría de perros guardianes de ganado, como también que son los propios ganaderos los encargados de encontrar esos perros y que muchos de ellos desconocen cómo trabajar con esos perros guardianes.

Al hilo de lo anterior, en España y en relación con la protección del ganado mediante métodos tradicionales (como el uso de mastines), puede apreciarse una notable diferencia sobre el grado de aceptación del lobo entre las áreas donde siempre ha habido presencia de lobos, donde recientemente vuelve a colonizar o donde su presencia resulta esporádica³⁷. La mayor aceptación de la especie se halla en el área en la que el lobo siempre ha coexistido con la ganadería extensiva. Y en Austria, las pequeñas explotaciones ganaderas alpinas desean rebajar la protección del lobo por el insuficiente apoyo recibido por parte de sus autoridades en la aplicación de medidas de protección y compensación³⁸.

Estos dos ejemplos de actuaciones inapropiadas no son sino una muestra de las múltiples contradicciones observadas respecto al tema. Ante estas situaciones contradictorias, cabría optar por otras soluciones a los problemas que plantea la coexistencia con el lobo. La cuestión es que no se ha profundizado lo suficiente en ellas. La Resolución del Parlamento Europeo de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030³⁹, en su apartado 21, considera “importante que se tengan en cuenta las regiones biogeográficas y que se adopte un enfoque de la administración en su conjunto para las zonas protegidas que implique que los Estados miembros evalúen la necesidad de apoyo financiero y medidas compensatorias en el contexto de la designación de las

³⁷ DURÀ-ALEMAÑ, C.J. et al. Tierra de lobos, escuela de pastores, en revista *Quercus*, n. 470 (2025) 20-25.

³⁸ BLANCO J.C., SUNDSETH K. The situation of the wolf (*canis lupus*) in the European Union — And In-depth Analysis. A report of the N2K Group for DG Environment, European Commission (2023) 92.

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas.

zonas protegidas; destaca la necesidad de implicar a todas las partes interesadas pertinentes, incluidos los propietarios de tierras”.

El TJUE, en el apartado 81 de la sentencia referida a Austria, apunta en esta dirección, señalando que, desde un punto de vista pragmático, quizá la solución óptima al problema que plantea nuestra sociedad con el lobo no es otra que la necesidad de considerar todos los intereses implicados (ecológicos, económicos y sociales). No obstante, según el Derecho de la Unión, las autoridades nacionales competentes deben priorizar los medios preventivos no letales y, también, adoptar medidas encaminadas a adaptar “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”.

Y es en este último punto donde, probablemente, pueden haberse cometido demasiados errores debido a múltiples factores (inacción, insuficiente diligencia en la aplicación de la regulación normativa, mala praxis en la aplicación de medidas o escasa eficiencia de las mismas, etc.). El apartado 196 de la citada Resolución del Parlamento Europeo, incide en este camino cuando pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que “adopten medidas adecuadas para resolver los conflictos socioeconómicos vinculados a la coexistencia con grandes depredadores, como medidas preventivas y de compensación, garantizando la protección”.

Especial gravedad reviste una de las medidas que se pretende imponer con la nueva política de conservación del lobo: la “normalización” de la gestión cinegética sobre la especie. La realidad, ampliamente demostrada, es que la caza supone un problema para la biodiversidad, no una solución. Pensar que las dificultades a las que se enfrenta el mundo rural, en especial la ganadería extensiva, se solucionan fomentando el sector cinegético implica graves riesgos. La caza del lobo supone romper el frágil equilibrio logrado para esta especie y quebrar el papel ecológico que debería desempeñar en los ecosistemas. Caza que, por su misma idiosincrasia, es por lo general indiscriminada, arbitraria, desprovista de los criterios científicos necesarios, y que seguramente se acompañará con un número desproporcionado de muertes permitidas y una insuficiente transparencia en los procesos de autorización administrativa y posterior control. Además, es muy probable que para el cálculo del número total de ejemplares que deben ser extraídos, seguramente no se tomen en consideración el número de especímenes abatidos por la caza furtiva, por accidentes o por enfermedades que puedan afectar a la especie. Esta situación descrita es predecible y obedece a la realidad constatada en estas últimas décadas.

La solución al sector ganadero extensivo debería partir, en mayor medida, de acciones derivadas de la resolución señalada del Parlamento Europeo, de un verdadero feedback sobre lo actuado y los resultados obtenidos y, sobre todo, del respeto y apoyo por parte de toda la ciudadanía, los agentes sociales y el mundo de la política, al esfuerzo de la gente que se dedica al pastoreo. Esta gente tiene derecho a conservar su *modus vivendi*, tan beneficioso para la conservación de la biodiversidad.

El mundo de la política, responsable en la configuración de los objetivos en materia de medio ambiente y biodiversidad, debería manifestarse con claridad: ¿Es o no necesario, para la sociedad europea, conservar y mejorar el medio ambiente y la biodiversidad? En esa configuración, ¿deben primar en mayor medida otras cuestiones, como las de índole económica? En la mayoría de los casos, la ciudadanía responde afirmativamente a la primera pregunta. El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea reconoce los derechos enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su artículo 37 exige que las políticas de la Unión garanticen un nivel elevado de protección del medio ambiente, así como su mejora. Apostar en contra del Derecho de la Unión, de la jurisprudencia europea, de los conocimientos de la comunidad científica o de la opinión de una gran parte de la ciudadanía europea, supone un razonamiento, cuanto menos, arriesgado.

De implantarse una nueva política sobre medio ambiente y biodiversidad, a partir de las nuevas decisiones políticas que se están tomando en el seno de las instituciones comunitarias, más aún en algunas estatales o regionales, supone abrir un escenario sombrío sobre esta especie y la biodiversidad en general. Resulta sorprendente que multitud de agentes sociales, económicos y políticos aboguen para una acción coordinada y conjunta en multitud de temas que afectan a toda la Unión y, sin embargo, muchos de ellos sean capaces de socavar las bases de la política comunitaria de defensa y conservación de la biodiversidad y el medio ambiente, rebajando las medidas encaminadas a su protección y mejora, y fragmentando la regulación y gestión de algo que, en sí y desde el conocimiento científico, debería atenderse en su conjunto. Supone un dislate semejante a admitir como razonable, por ejemplo, que dos Estados miembros pueden legislar sobre el cambio climático de manera opuesta.

Este debate se agranda aún más desde el ámbito propio del Derecho animal, siendo inadmisibles no atender a otras cuestiones. La colisión entre el derecho a vivir de las especies silvestres y la actividad cinegética es uno de ellos. La Dra. Giménez-Candela destaca una de las falacias más repetidas desde el mundo de la caza: “Por mucho que prediquen desde sus foros profesionales que su misión es la conservación de la vida salvaje, la profesionalización y las prácticas éticas en la caza—lo que, por descontado, no pongo en duda—, resulta difícil compaginar tan nobles propósitos con la realidad de satisfacer un capricho lujoso, llevándose por delante animales que han nacido para vivir, no para morir de un balazo.”⁴⁰ Y qué decir de la necesidad, cada vez más notoria, de proteger a todas las especies silvestres. Martha C. Nussbaum, en su libro *Justicia para los animales*, describe una verdad incontestable con absoluta lucidez, la situación en la que se encuentra toda la biodiversidad del planeta:

Pues bien, las personas y las formas humanas de vida están por todas partes: en tierra, estrechando cada vez más los hábitats de los grandes mamíferos y consumiendo el agua

⁴⁰ Giménez-Candela, M., *Transición animal en España*, (Valencia 2020), 121.

que los otros animales necesitan; en el aire, cambiando los patrones de vuelo de las aves, así como la atmósfera que estas respiran; en el mar, alterando de incontables maneras los hábitats de los mamíferos marinos y los peces. La omnipresencia del poder humano hace que la responsabilidad de las personas se extienda a ámbitos que antes creíamos ajenos a nosotros y propios de la vida “salvaje” o de la “naturaleza”. Así pues, ¿dónde comienza y dónde termina la justicia?⁴¹

Estas reflexiones, nuestra responsabilidad ya inexcusable, deberían pesar en cualquier debate sobre biodiversidad, sea en el ámbito del derecho, en el social o en el político. Y el lobo es parte de esta biodiversidad, patrimonio natural de todos y no de unos pocos.

6. REFERENCIAS

Bibliografía

- BLANCO, J.C., SUNDSETH, K. The situation of the wolf (*canis lupus*) in the European Union — And In-depth Analysis. A report of the N2K Group for DG Environment, European Commission. (2023) <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5d017e4e-9efc-11ee-b164-01aa75e-d71a1/language-en> (Último acceso: 18/04/25).
- BLASCO HEDO, E. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 24 de octubre de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), en *Actualidad Jurídica Ambiental*, Jurisprudencia al día (enero 2025). <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-castilla-y-leon-lobo-caza/> (Último acceso: 29/03/25).
- DURÀ ALEMAÑ, C.J., MORALES REYES, Z., BRUFAO CURIEL, P., PUEYO RODERO, J.A., ZATARAIN VALDEMORO, F.J., LÓPEZ BAO, J.V. Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 147 (julio 2024) 1-30. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00377> (Último acceso: 21/02/2025).
- DURÀ ALEMAÑ, C.J., VALLADARES, F., LÓPEZ-BAO, J.V. Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152 (enero 2025) 103-110. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00397> (Último acceso: 21/02/2025).
- GIMÉNEZ-CANDELA, M. *Transición animal en España* (Valencia 2020).
- NUSSBAUM, M.C. *Justicia para los animales. Una responsabilidad colectiva* (Barcelona 2023).
- REVUELTA, I. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 2024 (cuestión prejudicial de validez e interpretación) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (arts. 12.1, en conexión con el Anexo IV; y 16.1). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 148 (septiembre 2024) 163-168. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-austria-caza-lobo/> (Último acceso: 21/02/25).

⁴¹ Nussbaum, M.C., *Justicia para los animales*, (Barcelona 2023), 34.

REVUELTA, I. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de julio de 2024 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (arts. 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 148 (septiembre 2024) 169-174. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-espana-caza-lobo/> (Último acceso: 21/02/25).

Legislación

- Ley de Caza del Estado Federado de Tirol (*Tiroler Jagdgesetz*), de 15 de junio de 2004 (LGB1. 41/2004). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=10000088&FassungVom=2023-04-03> (Último acceso: 07/04/25).
- Ley 42//2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490> (Último acceso: 30/03/25).
- RD 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado Español de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-3582> (Último acceso: 07/04/25).
- Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/07/08/pdf/BOCYL-D-08072021-1.pdf> (Último acceso: 29/03/25).
- Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/21/pdfs/BOE-A-2021-15244.pdf> (Último acceso: 07/04/25).
- Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-6597 (Último acceso: 07/04/25).
- Tratado de la Unión Europea (versión consolidada). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016M/TXT-20250315> (Último acceso: 21/04/25).
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016E/TXT-20240901> (Último acceso: 21/04/25).

Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 14 de junio de 2007, en el asunto C-342/05 que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 14 de septiembre de 2005. (Finlandia, asunto C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:-62005CJ0342> (Último acceso: 19/04/25).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 10 de octubre de 2019, (interpretación) sobre 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 (Finlandia,

- asunto C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0674> (Último acceso: 29/03/25).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 11 de junio de 2020, (interpretación) sobre 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 (Rumanía, asunto C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0088> (Último acceso: 29/03/25).
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), de 11 de julio de 2024, (cuestión prejudicial de validez e interpretación) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Austria, asunto C-601/22, ECLI:EU:C:2024:595). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288146&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1030270> (Último acceso: 29/03/25).
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), de 29 de julio de 2024, (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (España, asunto C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2522medio%2Bambiente%2522&docid=288835&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=546228#ctx1> (Último acceso: 29/03/25).
 - Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 24 de octubre de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1) <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b095ce4bc9a6da98a0a8778d75e36f0d/20241113> (Último acceso: 29/03/25).

Otros documentos

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT> (Último acceso: 21/04/25).
- Comisión Europea; Comunicación C (2021) 7301 final. Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats. Comisión Europea, (octubre 2021), 131 p. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2021)7301) (Último acceso: 21/02/2025).
- Conclusiones de la Abogada General Sra. Tamara Ćapeta, de 18 de enero de 2024, sobre el Asunto C-601/22, (ECLI:EU:C:2024:62). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022CC0601> (Último acceso: 07/04/25).
- Conclusiones de la Abogada General Sra. Juliane Kokott, de 25 de enero de 2024, sobre el Asunto C-436/22, (ECLI:EU:C:2024:83). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022CC0436> (Último acceso: 19/04/25).
- Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, (Berna, 1979); Convenio de Berna, <https://www.boe.es/doue/1982/038/L00001-00045.pdf> (Último acceso: 07/04/25).

DURÀ ALEMAÑ, C.J., MORALES REYES, Z., BRUFAO CURIEL, P., PUEYO RODERO, J.A., ZATARAIN VALDEMOR, F.J., LÓPEZ-BAO, J.V. ¿Una ley singular para el lobo?, en revista *Quercus*, núm. 462 (agosto 2024), 64-65.

DURÀ-ALEMAÑ, C.J., ALMARCHA, F., SÁNCHEZ-ZAPATA, J.A., PÉREZ-IBARRA, I., MORALES-REYES, Z. Tierra de lobos, escuela de pastores, en revista *Quercus*, núm. 470 (abril 2025), 20-25.

- Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas 2020/2273(INI) (2022/C 67/03) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0277> (Último acceso: 18/04/25).