

“CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA E INTERNACIONAL DE APLICACIÓN AL LOBO (*CANIS LUPUS*) Y SU TRASLACIÓN AL DERECHO ESPAÑOL”

“REMARKS ON EUROPEAN UNION AND INTERNATIONAL LAW
CONCERNING THE WOLF (*CANIS LUPUS*) AND ITS APPLICATION
TO SPANISH LAW”

Autor: Agustín García Ureta*, Catedrático de Derecho administrativo,
Universidad del País Vasco

Resumen:

Este trabajo examina el régimen jurídico europeo e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*), teniendo en cuenta que la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad se remite a esas normas para la inclusión de una especie en el denominado Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial que crea esta ley. Sin embargo, la Ley no resulta muy clara respecto de qué especies han de entenderse como “protegidas” a los efectos del Listado. En el caso del lobo, esto implica examinar su posición en tales instrumentos y analizar nociones clave para su protección como la de “estado de conservación favorable”. Para ello, el trabajo tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre esa noción y también la evaluación global que consta en la red EIONET de la UE, que pone de manifiesto que tal estado es desfavorable.

Abstract:

This contribution examines European Union (EU) and international rules concerning wolves (*canis lupus*) as Spanish Law 42/2007, on the Natural Patrimony and Biodiversity refers to such rules for the inclusion of certain protected species in the so-called List of Specially Protected Wild Species created by this law. Nevertheless, the Law is not very clear regarding the notion of “protected species”. In the case of wolves, it is therefore necessary to analyse their position in such European and international law instruments and certain

* El autor agradece a Blanca Soro Mateo, José Manuel Marraco, Ludwig Krämer, Charles-Hubert Born, y Jesús Jordano sus comentarios y sugerencias durante las distintas vicisitudes de este trabajo. Errores u omisiones son solo atribuibles al primero.

key protection notions, such as “favourable conservation status”. The contribution considers the CJEU case law regarding that concept and the global assessment set out in the EU EIONET network, which evinces that such status is unfavourable.

Palabras clave: Lobo. Directiva de hábitats. Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa. Estado de conservación favorable.

Keywords: Wolf. Habitats Directive. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Favourable conservation status.

Índice:

1. **Introducción**
2. **La regulación del listado de Especies Silvestres en Regimen de Protección Especial en la LPNB y su aplicación al lobo**
 - 2.1 **La regulación del Listdo de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial**
 - 2.2. **La locución “protegidas” en el LESPE en el caso de las especies en sí mismas consideradas y de las que precisen de la designación de zonas de protección**
 - 2.3. **El regimen de las especies protegidas por la Directiva 92/32 (DH) y su aplicción en el caso del lobo: obligaciones de designación de zonas de protección y aplicación de estrictas prohibiciones**
 - 2.3.1. **Protección por la designación de LIC y ZEC**
 - 2.3.2. **Protección de las especies con independencia de su ubicación en una ZEC**
 - 2.4. **El régimen jurídico del lobo a la luz del art. 14 DH (Anexo V DH)**
 - 2.5. **La situación del lobo en el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa (COVS) de aplicación en España**
 - 2.5.1. **Medidas generales de protección**
 - 2.5.2. **Medidas específicas de protección. El art. 7 COVS y las excepciones establecidas en el art. 9 COVS**
 - 2.6. **Consideraciones conclusivas sobre el alcance de la locución “aquellas [especies] que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas” del art. 56.1 LPNB**

- 2.6.1. **Implicaciones jurídicas de la inclusión en el LESPE**
- 2.6.2. **La noción de especie "protegida" en la LPNB, a los efectos de su inclusión en el LESPE, no abarca a aquellas que puedan ser objeto de recogida en la naturaleza, así como su explotación**
3. **Significado jurídico de la noción de "estado de conservación favorable" en la DH y su aplicación a las poblaciones de lobos situados al norte del Duero**
 - 3.1. **Previsiones de la DH sobre la noción de "estado de conservación favorable" (ECOFAV)**
 - 3.2. **Consideraciones sobre la jurisprudencia del TJUE a la luz del art. 16 DH de aplicación a la noción de ECOFAV**
 - 3.3. **De acuerdo con la documentación de la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red EIONET, la evaluación del estado de conservación del lobo en España, en las tres regiones biogeográficas, es desfavorable**
4. **Efectos del estado de conservación del lobo en su posible captura al norte del Duero**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **The regulation of the list of specially protected wild species in the LPNB and its application to the wolf**
 - 2.1. **The regulation of the List of Specially Protected Wild Species**
 - 2.2. **The term "protected" in the LESPE in the case of the species considered as such and those requiring the designation of protection areas**
 - 2.3. **The status of species protected by Directive 92/43 (HD) and its application in the case of the wolf: obligation to designate protection areas and application of strict prohibitions**
 - 2.3.1. **Protection by designation of SCI and SAC**
 - 2.3.2. **Protection of species irrespective of their location in a SAC**
 - 2.4. **The legal status of the wolf in the light of Art. 14 HD (Annex V HD)**

- 2.5. **The status of the wolf in the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (COVS) as applied in Spain**
 - 2.5.1. **General protection measures**
 - 2.5.2. **Specific protection measures. Art. 7 COVS and the exceptions set out in Art. 9 COVS**
- 2.6. **Concluding remarks on the scope of the phrase "those [species] listed as protected in the Annexes to the Directives" in Art. 56.1 LPNB**
 - 2.6.1 **Legal implications of the inclusion in the LESPE**
 - 2.6.2. **The notion of "protected" species in the LPNB, for the purposes of inclusion in the LESPE, does not cover species that may be subject to collection in the wild, as well as their exploitation.**
3. **Legal meaning of the notion of "favourable conservation status" in the HD and its application to wolf populations north of the Duero river**
 - 3.1. **Provisions of the HD on the notion of "favourable conservation status" (ECOFAV)**
 - 3.2. **Considerations on the jurisprudence of the CJEU in the light of Art. 16 HD as applied to the notion of ECOFAV**
 - 3.3. **According to the documentation of the European Environment Agency and the EIONET network, the evaluation of the conservation status of the wolf in Spain, in the three biogeographical regions, is unfavourable**
4. **Effects of wolf conservation status on its possible capture north of the Duero river**
5. **Conclusions**
6. **Bibliography**

Abreviaturas:

apt.	apartado
DAS	Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres
CE	Constitución española
COVS	Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa
EIONET	European Environment Information and Observation Network
FJ.	Fundamento jurídico

DH	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
ECOFAV	Estado de conservación favorable
LESPE	Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial
LIC	Lugar de importancia comunitaria
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
RELESPE	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.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
ZEC	Zona de especial conservación
ZEPA	Zona de especial protección para las aves

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el lobo (*canis lupus*) ha vuelto a recibir una atención especial debido a diversas circunstancias, aunque, en términos generales, pasen por el número de ejemplares y su movilidad en un contexto antropizado,¹ lo que no resulta novedoso,² ni exclusivo de esta especie (v.g., oso),³ ni de unos pocos Estados miembros de la Unión Europea (UE).⁴ La conjugación entre la protección de las especies silvestres y otras actividades que colisionan con ellas

¹ En Europa casi todo el territorio se encuentra en menos de 10 km una carretera asfaltada o una línea de ferrocarril. TORRES, A., JAEGERB, J.A., ALONSO, J.C., “Assessing large-scale wildlife responses to human infrastructure development”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, vol. 113, 2016, pp. 8472-8477. En una perspectiva jurídica, véase BASTMEIJER, K., (ed.), *Wilderness Protection in Europe. The Role of International, European and National Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

² [FLYN, C., “Landscape of fear: why we need the wolf”, *The Guardian*, 24-10-2020;](#) [BARKHAM, P., “Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years”, *The Guardian*, 04-05-17,](#) [BOFFEY, D., “Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century”, *The Guardian*, 22-01-18.](#) Fecha de último acceso 04-03-21.

³ Véase el caso del (olvidado) oso Bruno, que atravesó las montañas de Italia, Austria y Alemania hasta ser matado por las autoridades bávaras; [“Germany's ‘Problem Bear’, Bruno, Is Dead”;](#) [“Bavarian hunters kill Bruno de bear, *The Guardian* 26-06-06.](#)

⁴ Véase el caso de Finlandia y los asuntos que se examinan más adelante: DARPÖ, J., “The Last Say?: Comment on CJEU’s Judgement in the Tapiola Case (C-674/17)”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, pp. 117-130. BORGSTRÖM, S., Legitimacy Issues in Finnish Wolf Conservation, *Journal of Environmental Law*, 2012, pp. 451–476.

no resulta sencilla,⁵ como no tampoco lograr un adecuado balance de los intereses involucrados.⁶

No es objeto de este trabajo lidiar con estas cuestiones, sino con el examen del régimen jurídico aplicable al lobo en tres planos, europeo, internacional y estatal básico,⁷ ya que, como otras especies silvestres, está sujeto a determinadas normas que regulan su protección, al igual que aquellas actuaciones que puedan llevarse a cabo sobre él. Este análisis deviene también necesario teniendo en cuenta que, el día 4 de febrero de 2021, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad propuso incluir a todas las poblaciones de lobo en el denominado Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPE), creado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).

El debate sobre el lobo requiere de un análisis del marco jurídico en vigor, ya que en él se condensan las opciones que los distintos representantes de los ciudadanos han venido estableciendo a lo largo de varias décadas, en particular en el contexto de la UE, cuya competencia marca la pauta en esta materia.⁸ En efecto, el derecho de la biodiversidad (y en el derecho en general) no es un compendio de normas "técnicas", como con frecuencia se menciona en los medios de comunicación, sino un sistema vivo de organización de aquellas sociedades que son abiertas, es decir, en las que el debate sirve (o debiera servir) para determinar cuáles son las prioridades que se demandan en cada caso y cómo llevarlas a cabo, incluyendo las correspondientes normas que objetiven lo que se suele denominar como el "interés general". Es a través de normas y de procedimientos que las actividades con efectos potenciales o reales sobre el medio ambiente se regulan, al igual que se establecen las disposiciones de protección de las especies, en particular las silvestres, como es el lobo.

Para ello, se va a examinar la llamada que hace la LPNB a la normativa internacional y de la UE a los efectos de la inclusión de especies en el LESPE. Esta remisión exige analizar el estatus del lobo en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH) y en el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa (COVS), un instrumento internacional sobre el

⁵ ["Spanish farmers deeply split as ban on hunting wolves is extended", The Guardian, 6-03-21](#). Fecha de último acceso 04-03-21

⁶ [LINNELL, J. D. C. & CRETOIS, B. 2018, "Research for AGRI Committee – The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe", \(European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018\). BARKHAM, P., "Harmless or vicious hunter? The uneasy return of Europe's wolves", The Guardian 26-01-18](#). Fecha de último acceso 05-03-21.

⁷ No se incluye aquí la vertiente del derecho penal ni la de responsabilidad ambiental.

⁸ Art. 192.1 TFUE.

que, por cierto, el Estado español, sigue manteniendo, a día de hoy, determinadas reservas, cuya vigencia resulta llamativa. Tercero, se desgranán las implicaciones de la noción central de “estado de conservación favorable” en la DH y su aplicación a las poblaciones del lobo en España, teniendo en cuenta los datos de evaluación global de esta especie que ofrece la Comisión Europea en su red EIONET.

2. LA REGULACIÓN DEL LISTADO DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL EN LA LPNB Y SU APLICACIÓN AL LOBO

2.1. La regulación del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial

Como ya se ha señalado, antes de analizar el régimen jurídico de la UE (DH) e internacional (básicamente el COVS) se considera necesario estudiar qué determina la normativa española, ya que esta se remite a las anteriores normas. En efecto, el art. 56.1 LPNB (*Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial*), indica:

“1. Se crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que se instrumentará reglamentariamente, previa consulta a las comunidades autónomas y que incluirá especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España”.

La referencia a las especies “protegidas” también se encuentra en el art. 56.2 (segundo párrafo) LPNB, que señala:

2. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente llevará a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje:

- a) A propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las comunidades autónomas o*
- b) de oficio.*

Cuando se trate de taxones o poblaciones protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, como los que se enumeran en el anexo V, o en los instrumentos internacionales ratificados por España, la inclusión en el Listado se producirá de oficio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, notificando previamente tal inclusión a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Cualquier ciudadano u organización podrá solicitar la iniciación del procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión acompañando a la correspondiente solicitud una argumentación científica de la medida propuesta”.

La redacción del art. 56.1 LPNB no ha variado un ápice con respecto al texto que se presentó al [Congreso de los Diputados](#) en el proyecto de Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 52.1).⁹

Como es conocido, el LESPE ha sido objeto de desarrollo normativo, mediante el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero (en adelante, RELESPE). Según la STC 146/2013:

*“[L]a inclusión de determinadas especies en el régimen de protección que constituye la ratio de los instrumentos regulados en el Real Decreto 139/2011 viene justificada entre otras circunstancias, precisamente, por la singularidad o rareza de las mismas (arts. 53.1 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad y 5.1 del Real Decreto 139/2011), lo que no es sino corolario de la definición de la diversidad biológica, apoyada en la variabilidad de los organismos vivos (art. 3.3 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad), y de la evolución dinámica de los hábitats y las poblaciones (art. 3.16 y 21 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad)”.*¹⁰

Este reglamento tiene la naturaleza de norma básica bajo el art. 149.123 CE (STC 146/2013, FJ. 4) y recoge unas disposiciones paralelas a las de la LPNB, (art. 5.1 y art. 6.2). Hay que destacar esta circunstancia porque el criterio para la inclusión en el LESPE depende, en esencia, de lo que establece el art. 56.1 LPNB, al que no se ha añadido ninguna otra consideración sustancial por medio del Real Decreto ya mencionado. De esta manera, el RELESPE indica en su art. 5.1:

“De acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo [56] de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en el Listado se incluirán las especies, subespecies y poblaciones merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, singularidad, rareza o grado de amenaza, así como aquellas que figuran como protegidas en los anexos de las directivas y los convenios internacionales ratificados por España. La inclusión de especies, subespecies y poblaciones en el Listado conllevará la aplicación de lo contemplado en los artículos 54, 56 y 76 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre”.

Por su parte, el art. 6.2 RELESPE señala:

“En el caso de especies que figuran como protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea y los convenios internacionales ratificados por España, su inclusión en el Listado se efectuará de oficio por el MARM, notificando previamente tal inclusión a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. En este supuesto, sin perjuicio de su inclusión en el Listado, a efectos del régimen concretamente aplicable y de la inclusión, en su caso, en el Catálogo se podrá considerar la singularidad de la distribución geográfica y el estado de conservación de la especie en nuestro país, previa consulta a las comunidades autónomas o ciudades con estatuto de autonomía afectadas”.

⁹ Fecha de último acceso 17-02-21.

¹⁰ STC 146/2013, FJ. 4.

A la luz de lo anterior, se puede afirmar que, si por algo se caracteriza la regulación del LESPE, en particular en lo relativo a las especies que figuran como “protegidas” en los anexos de las directivas de la UE, es por su imprecisión. En efecto, el art. 56.1 LPNB hace mención de dos grupos de especies.

- a) El primero es indeterminado, al referirse a especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza. Hay que advertir que estas especies no solo han de incluirse por sus características ambientales, sino también por su valor “cultural”, que es el único de los criterios de esta sección de la norma que no se refiere a la ciencia.
- b) Ahora bien, el segundo grupo de especies cuenta con una mención más concreta que el primero. En efecto, el legislador, al adoptar la LPNB, ha querido que aquellas especies (y subespecies) que ya estuviesen o, en el futuro, se incluyan, como “protegidas” en los anexos de las directivas de la UE o de convenios internacionales de los que España es (o sea) Parte, aparezcan en el LESPE.

Sin embargo, un primer problema se encuentra en la circunstancia de que, a pesar de incluir cuarenta y tres definiciones en su art. 2, la LPNB carece (precisamente) de una definición de “especie protegida” a los efectos del LESPE. La interpretación sistemática de los apartados 1 y 2 del art. 56 LPNB requiere distinguir varios planos. Así como el objeto del apartado 1 son las especies “protegidas”, el apartado 2 se centra en el procedimiento de designación. La inclusión cambio de categoría o exclusión de un taxón o población del LESPE se hace mediando información científica “que lo aconseje”, ya sea a propuesta de la Comisión allí citada o de oficio por el propio ministerio competente en materia de medio ambiente. Ahora bien, cuando se está ante las especies del Anexo V LPNB, el art. 56.2 LPNB es taxativo, porque ha de hacerse necesariamente de oficio por el ministerio competente en materia de medio ambiente. Esto es así porque el Anexo V viene a transcribir el Anexo IV DH, que se refiere a aquellas especies que requieren una protección estricta. La anterior conclusión no queda invalidada por lo dispuesto en el art. 6.6 RELESPE, que indica que “[s]olo podrán incluirse en el Listado (...) las especies y subespecies que hayan sido descritas taxonómicamente en una publicación científica de reconocido prestigio y hayan sido consensuadas por la comunidad científica”. Tratándose de las especies de los anexos de las directivas de la UE y los convenios internacionales, hay que entender que tal condición que, por cierto, no aparece en la LPNB, ya se ha cumplido.

La referencia al Anexo V LPNB no tiene carácter limitativo sino ejemplificativo. En efecto, el art. 56.1 (tercer párrafo) LPNB emplea la locución “*como los que se enumeran en el Anexo V*”,¹¹ pero esta expresión no cierra la posible inclusión de otras especies “protegidas” por normas de la UE (o del derecho internacional) en el LESPE. El art. 56.2 (segundo párrafo) LPNB es consciente de esta circunstancia, toda vez que, en consonancia con lo que señala el apartado 1, cita a aquellas especies protegidas por los convenios internacionales, sin mención expresa de ningún anexo. La anterior conclusión queda también corroborada por el hecho, no menor, de que el Anexo V LPNB no recoge a las aves silvestres que sí aparecen mencionadas en el Anexo IV LPNB (*Especies que serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución*). Por tanto, a la cita del Anexo V LPNB en el art. 56.1 LPNB no le resulta aplicable el principio interpretativo *inclusio unius exclusio alterius*, dejando fuera de la calificación de “protegidas” a otras especies.

Con todo, lo señalado solo despeja una incógnita, puesto que es necesario determinar qué alcance y significado puede tener la locución “aquellas que figuren *como protegidas* en los anexos de las Directivas”.

2.2. La locución “protegidas” en el LESPE en el caso de las especies en sí mismas consideradas y de las que precisen de la designación de zonas de protección

La noción de figurar como “protegida” en los anexos de las directivas de la UE depende de lo que indiquen textos a los que el legislador del Estado se remite. Ahora bien, lo que constituye una decisión propia del legislador del Estado es establecer el criterio para la inclusión de una especie en el LESPE, ya que el adjetivo “protegidas” carece de cualquier otro que lo cualifique (estrictamente, prioritariamente, amenazadas, en peligro de extinción, que cuenten con un estatus desfavorable o desconocido, por citar algunos de ellos). Un elemental criterio de interpretación de las normas llevaría inicialmente a sostener que, cuando el legislador no ha establecido una distinción, no le corresponde al intérprete diferenciar.

Por otra parte, el art. 56 LPNB presenta otra faceta a destacar, ya que no determina si la protección ha de hacerse en función exclusivamente de la especie (o subespecie) como objeto propio (sin consideración de su ubicación) o si tal protección puede venir dada por la exigencia de designar zonas de protección debido a la presencia, entre otras, de tales especies. Como se sabe, la normativa de protección de la biodiversidad, en particular de la UE, aunque no solo (v.g., el COVS) establece un doble pilar de protección de determinadas especies, que

¹¹ Cursiva añadida.

pasa por su tutela allí en donde se localicen, pero también de zonas más o menos extensas que han de ser calificadas bajo una determinada categoría por causa de la presencia no solo de hábitats sino también de especies.¹² Como se colige con facilidad, en ambos casos el criterio que prima es la protección de aquellas, ya sea directamente o por medio de los hábitats. Por tanto, se puede concluir que las especies que precisen de la designación de zonas de protección pueden quedar también incluidas en la genérica locución de “protegidas” del art. 56.1 LPNB.

La indefinición de la locución “protegidas” en la LPNB implica que esta tampoco distinga entre niveles de protección. Es decir, la LPNB no ofrece ninguna referencia acerca de si una especie debe estar completamente protegida, porque su captura sea ciertamente excepcional, como sucede con el régimen del art. 12 DH (especies del Anexo IV) o del art. 6 CVOS (especies del Anexo II), o pueda quedar protegida en determinadas circunstancias, caso de que haya que garantizar su estado de conservación favorable a pesar de permitirse su captura o explotación. Esta circunstancia tiene importancia porque el art. 65.1 LPNB indica:

“La caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea”.

Una lectura preliminar de esta norma lleva a concluir que por “protegidas” hay que entender aquellas especies cuya caza se prohíba por la UE, ya que la caza, constituye la actividad que, en principio, mayor afección, directa y determinante, puede tener sobre aquellas, a diferencia de otras que, implicando una afección, no den lugar a la desaparición física de una especie (v.g., ruidos o deterioro del hábitat). Sin embargo, como ya se ha indicado, de la indeterminada noción de “protección” en el art. 56.1 LPNB no se desprende que se limite solo a la prohibición de llevar a cabo un tipo de actividad (v.g., la caza) sino también a otras medidas, como puede ser la designación de zonas de protección, en particular ZEC.¹³ Además, tal noción suscita un aspecto derivado, ya que, al remitirse a lo que señalen los instrumentos internacionales y de la UE, no se está ante un supuesto en el que concurra un margen de apreciación administrativa a la hora de decidir sobre su inclusión en el LESPE. En otras palabras, la inserción de tales especies “protegidas” es de naturaleza reglada y, por tanto, indisponible para la Administración General del Estado y, en su caso, las Comunidades Autónomas. Esta es la consecuencia directa de la llamada que

¹² Puede verse GARCÍA URETA, A., “Nature conservation”, en: LEES, E., y VIÑUALES, J., (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 460-488.

¹³ ZEPA en el caso de las aves silvestres.

hace la LPNB a lo que señalen los textos de la UE e internacionales. Tal circunstancia es distinta en el primer supuesto que menciona el art. 56.1 LPNB que, como antes se ha visto, se refiere a “especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular *en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza*”.¹⁴ Esta circunstancia, ofrece un cierto margen de apreciación técnica, al obligar a tener en cuenta tales datos y calibrar si dichos criterios concurren. Con estas precisiones, y siguiendo el esquema del art. 56.1 LPNB, hay que referirse en el siguiente epígrafe a la DH para examinar con qué grado de protección cuenta el lobo.

2.3. El régimen de las especies protegidas por la Directiva 92/43 (DH) y su aplicación en el caso del lobo: obligación de designación de zonas de protección y aplicación de estrictas prohibiciones

2.3.1. Protección POR LA DESIGNACIÓN DE LIC Y ZEC

La DH se refiere a las especies protegidas desde una doble vertiente.¹⁵ En primer lugar, desde la obligación de calificar zonas de especial conservación (en adelante ZEC) y, en segundo término, la protección de las especies desligada de la primera circunstancia. El TJUE ha destacado esta doble faz:

“[L]a Directiva hábitats comprende dos partes dedicadas, por un lado, a la conservación de los hábitats naturales mediante, en particular, la designación de lugares protegidos, y, por otro, a la conservación de la fauna y de la flora silvestres a través de la designación de especies protegidas.

*Pues bien, dicha Directiva no exige que la protección ofrecida en virtud de la segunda parte se establezca en correlación con la primera y, en particular, en función de la zona geográfica cubierta por los lugares protegidos o por los hábitats naturales”.*¹⁶

El Anexo II DH tiene por objeto especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar ZEC. La noción de “especie de interés comunitario” se define en el art. 1.g) DH por referencia a cuatro criterios:

¹⁴ Cursiva añadida.

¹⁵ Sobre la Directiva puede verse BORN, C-H., (ed.) *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*, Londres, Routledge, 2015; GARCÍA URETA, A., *EU Biodiversity Law*, Gronigen, Europa Law Publishing, 2020, pp. 220-357.

¹⁶ Asunto C-88/19, *Asociația “Alianța pentru combaterea abuzurilor” v. TM*, ECLI:EU:C:2020:458, apts. 33 y 34.

- i) estén en peligro, salvo aquéllas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; o bien
- ii) sean vulnerables, es decir que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza; o bien
- iii) sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia; o bien
- iv) sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

Ahora bien, la DH señala que tales especies “figuran” o podrán figurar en el Anexo II y/o IV o V. Por tanto, todas aquellas que se mencionan en tales anexos se corresponden con la noción de “especie de interés comunitario”, incluidas las del art. 14 DH (Anexo V, *Especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*).

Por lo que respecta, en particular, al Anexo II DH, la directiva distingue con un asterisco (*) aquellas que son “prioritarias”, entre la que se cita al lobo [“**Canis lupus* (respecto a las poblaciones españolas, solamente las del sur del Duero”]. Ahora bien, todas las especies que se mencionan en el Anexo II DH, ya sean prioritarias o no, requieren, en las condiciones de la directiva, de la designación de ZEC. Otra cuestión es que determinadas especies, esto es, aquellas calificadas como como “prioritarias”, deban ser objeto de un tratamiento específico. En efecto, el art. 4.1 DH establece una obligación de resultado por la que

“[t]omando 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”.

Por su parte, la cualidad de especie “prioritaria” en el Anexo II DH está vinculada con lo señalado en el art. 4.4 DH, que se refiere al procedimiento de designación como ZEC, al indicar que

“[u]na vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las

prioridades en función de la importancia de los lugares el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos”.

La lógica de la anterior norma radica en que se exige que los Estados miembros (en el caso español las Comunidades Autónomas)¹⁷ que den paso a la designación de ZEC a aquellos lugares de importancia comunitaria (LIC) en plazos más breves que los que establece el propio art. 4.4 (seis años). De ahí la obligación de fijar prioridades. El lobo, al estar incluido en el Anexo II DH, sigue siendo una especie cuya presencia, en las condiciones de la directiva, obliga a designar ZEC. Por tanto, en este sentido, puede considerarse como especie *protegida*. En otras palabras, el hecho de que el lobo solo sea especie *prioritaria* al sur del Duero en virtud del Anexo II (art. 4.1 DH) no evita afirmar que es una especie “protegida” bajo la DH.

2.3.2. Protección de las especies con independencia de su ubicación en una ZEC

Las especies de fauna, como el lobo, cuentan igualmente con un régimen de protección de acuerdo con una serie de prohibiciones generales que establece la DH en su art. 12, aplicable a aquellas enumeradas en el Anexo IV DH (*Especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta*). El art. 12 DH pretende la protección de cualquier especie, con independencia de su localización en una ZEC.¹⁸ Asimismo, a diferencia de otras normas de la DH, el art. 12 no incluye entre los criterios a tener en cuenta el estado de conservación de la especie en su conjunto, ya sea favorable o no, ni siquiera que para su aplicación ese estado se pueda ver perjudicado (a diferencia de lo que expresa el art. 16 DH, que se menciona más abajo). El lobo aparece también mencionado en el Anexo IV.a) DH, si bien tal protección estricta no se aplica a las poblaciones españolas del norte del Duero. En consecuencia, así como las poblaciones del lobo al sur del Duero cuentan con el régimen de protección estricto del art. 12 DH, esto no sucede con aquellas ubicadas al norte de este curso fluvial.

Como ya se ha señalado, la protección del lobo al sur del Duero implica que sean de aplicación las prohibiciones del art. 12 DH, que son las siguientes, en comparación con las del COVS:

¹⁷ Téngase en cuenta, no obstante, el art. 6.1 LPNB.

¹⁸ Asunto C-103/00, *Comisión v. Grecia*, ECLI:EU:C:2002:60; asunto C-504714, *Comisión v. Grecia*, ECLI:EU:C:2016:847.

Tabla 1: Prohibiciones aplicables a las especies de fauna en la DH y el COVS

DH, art. 12.1 [aplicable a las especies mencionadas en el Anexo IV.a)]	COVS
a) Cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza.	a) Cualesquiera formas de captura intencionada, de posesión y de muerte intencionadas.
b) La perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración.	c) La perturbación intencionada de la fauna silvestre, especialmente durante el período de reproducción, crianza e hibernación, siempre y cuando la perturbación tenga un efecto significativo habida cuenta de los objetivos del presente Convenio.
c) La destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza.	d) La destrucción o recolección intencionadas de huevos, donde se encuentren en la naturaleza, o su posesión aunque estén vacíos.
d) El deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.	b) El deterioro o la destrucción intencionados de los lugares de reproducción o de las zonas de reposo.
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.	e) La posesión y el comercio interior de dichos animales, vivos o muertos, incluidos los disecados, y de cualquier parte o de cualquier producto, fácilmente identificables, obtenidos a partir del animal cuando esta medida contribuya a la efectividad de las disposiciones del presente artículo

Siguiendo un sistema común en el derecho de la biodiversidad de la UE, la DH establece una serie de excepciones a las prohibiciones generales que se citan en los artículos 12 a 15,¹⁹ que deben ser interpretadas restrictivamente.²⁰

Tabla 2: Excepciones en la DH y en el COVS (Continúa en la página siguiente)

Art. 16.1 DH	Art. 9.1 COVS
a) Con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;	- en interés de la protección de la flora y de la fauna;
b) Para evitar daños graves en especial a los cultivos, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;	- para prevenir daños importantes en los cultivos, en el ganado, en los bosques, pesquerías, aguas y otras formas de propiedad;

¹⁹ Asunto C-434/01, *Comisión v. Reino Unido*, ECLI:EU:C:2003:601.

²⁰ Asunto C-508/04, *Comisión v. Austria*, ECLI:EU:C:2007:274, apt. 110; asunto C-342/05, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2007:341, apt. 25

Tabla 2 (continuación): Excepciones en la DH y en el COVS

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.	- en interés de la salud y de la seguridad pública, de la seguridad aérea o en atención a otros intereses públicos prioritarios;
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;	- con propósitos de investigación y educación, repoblación y reintroducción, así como para la cría de animales domésticos;
d) 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.	- para permitir, en condiciones estrictamente controladas, sobre una base selectiva y en una cierta medida, la captura, la posesión o cualquier otra explotación razonable de determinados animales y plantas silvestres en pequeñas cantidades.

Las cinco excepciones del art. 16 DH están sujetas a dos requisitos previos.²¹ El primero de ellos es la existencia de “otra solución satisfactoria”.²² Sin embargo, la DH exige, en segundo lugar y de manera adicional, que la excepción que se invoque no suponga “perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate”. Esta no es una fórmula retórica, sino un obstáculo real para poder acceder a las excepciones que detallan en el art. 16 DH. Esto es así porque, como se ha señalado con anterioridad, la noción de “estado de conservación favorable” recibe una definición expresa en la Directiva,²³ siendo el resultado de la conjunción de tres factores, que se examinan con más detalle en otro epígrafe de este trabajo,²⁴ a saber:

- a) Que los datos sobre la dinámica de la población de la especie indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca; y
- b) que el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo no amenace con reducirse en un futuro previsible; y

²¹ GARCÍA URETA, *EU Biodiversity Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2020, pp. 332-357. SCHOUKENS, H., y BASTMEIJER, K., “Species protection: the ‘forgotten part’ of the Habitats Directive”, en BORN, C-H., *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*, Londres, Routledge, 2015, pp. 121-146. El art. 9.1 COVS se refiere a “otra solución satisfactoria” y a que “la excepción no fuere en detrimento de la supervivencia de la población interesada”.

²² Véase el asunto C-75/01, *Comisión v. Luxemburgo*, ECLI:EU:C:2003:95, apt. 87.

²³ Art.1.i).

²⁴ Epígrafe 3.

- c) que exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

En consecuencia, el art. 16.1 DH hace del estado de conservación favorable de las poblaciones de las especies de que se trate en su área de distribución natural “un requisito necesario y previo a la concesión de las excepciones a que se refiere”.²⁵

2.4. El régimen jurídico del lobo a la luz del art. 14 DH (Anexo V DH)

A diferencia del art. 12 DH, el art. 14 DH resulta inicialmente más flexible en relación con las especies del Anexo V, en la que se ubican aquellas poblaciones de lobos al norte del Duero. La DH asume que tales especies pueden ser recogidas en la naturaleza, al igual que estar sujetas a “explotación”, lo que contrasta con las estrictas prohibiciones del art. 12 DH.

Por lo que respecta a la noción de “explotación”, hay que indicar que, ante la generalidad con que se emplea, abarca cualquier forma de captura o matanza susceptible de generar ingresos o beneficios, pero también cubre el caso de ejemplares abatidos que no se vendan. Otras versiones lingüísticas de la DH coinciden en el empleo de la misma expresión (“*exploitation*”, en inglés y francés, “*sfruttamento*”, en italiano, “*nutzung*”, en alemán, aproximándose esta última a la noción de “aprovechamiento”). Ciertamente es que, a diferencia de la DAS,²⁶ la DH no emplea la noción de “caza”,²⁷ en el caso de las especies de fauna, pero la noción de “explotación” resulta genérica y, ante la ausencia, hasta la fecha, de un pronunciamiento del TJUE, no descarta esta actividad. Con todo, la explotación no es libre, sino que queda necesariamente sujeta a algunos requisitos de protección. En efecto, el art. 14 DH establece varias pre-condiciones básicas, por lo que necesariamente deben concurrir y garantizarse para que la recogida o explotación pueda efectuarse.

- a) La primera de ellas es que tales actividades quedan subordinadas al mantenimiento de un estado de conservación favorable (ECOFAV), noción esta que se analiza más adelante. No obstante, se puede avanzar, de manera general, que no se refiere a un ritmo de explotación dictado únicamente por los demandantes de una especie, ya sea una Administración que permita su caza, sujeta o no a cupos, sino a unas actuaciones que deben conducir a la conservación o mejor

²⁵ Asunto C-508/04, *Comisión v. Austria*, ECLI:EU:C:2007:274, apt. 115; asunto C-342/05, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2007:341, apt. 28.

²⁶ Arts. 5.e), 7 y 8 DAS.

²⁷ El COVS emplea el término “caza” en el art. 22 y en el Anexo IV, para referirse a los métodos y “otras formas de explotación” prohibidas.

utilización de la que se trate, lo que es ciertamente distinto. Sobre la compatibilidad de la recogida y la gestión de la explotación con el mantenimiento de ECOFAV se manifiesta, en lógica con la DH, el art. 54.1 (segundo párrafo) LPNB.²⁸

- b) En segundo lugar, el art. 14 DH exige que se lleve a cabo una vigilancia permanente de las especies, tal y como lo establece el art. 11 DH, que no se refiere únicamente a las especies prioritarias:

“Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias”.

El art. 14 DH no reviste carácter facultativo, sino que contiene una obligación “incondicional” de vigilancia de las especies mencionadas en el anexo V DH, especies.²⁹ En concreto, el TJUE ha indicado que

*“la mera existencia de una actividad ilegal como la caza furtiva o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta no bastan para dispensar a un Estado miembro de su obligación de garantizar la salvaguarda de las especies protegidas en virtud del anexo IV de la Directiva sobre los hábitats. Por el contrario, en tal situación debe dar prioridad, por un lado, al control estricto y eficaz de esta actividad ilegal y, por otro, a la implantación de medios que no impliquen la inobservancia de las prohibiciones impuestas con arreglo a los artículos 12 a 14, así como al artículo 15, letras a) y b), de dicha Directiva”.*³⁰

La DH enumera una serie de medidas que se pueden adoptar para la regulación de tales actividades, de forma que la recogida y explotación sean compatibles con el mantenimiento de las especies del Anexo V DH en un ECOFAV. Entre ellas se encuentran, a título ejemplificativo: a) disposiciones relativas al acceso a determinados sectores; b) la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones; c) la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes; d) la aplicación, para la recogida de especímenes, de normas cinegéticas o pesqueras que respeten la conservación de dichas poblaciones; e) la instauración de un sistema de autorización de recogida de especímenes o de cuotas; f) la regulación de la compra, venta, comercialización, posesión o transporte con fines de venta de especímenes; g) la cría en cautividad de especies animales, así como la propagación artificial de especies vegetales, en condiciones de control

²⁸ “Igualmente, deberán adoptar las medidas que sean pertinentes para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario, que se enumeran en el anexo VI, así como la gestión de su explotación, sea compatible con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable”.

²⁹ Asunto C-75/01, *Comisión v. Luxemburgo*, ECLI:EU:C:2003:95, apts. 78-80.

³⁰ Asunto C-674/19, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. Mustonen*, ECLI:EU:C:2019:851, apt. 48.

riguroso con el fin de limitar la recogida de especímenes en la naturaleza; h) la evaluación del efecto de las medidas adoptadas.

Sobre estas medidas hay que indicar algunos aspectos:

- a) A pesar de que la DH no establece, estrictamente, una gradación entre ellas, de la redacción del art. 14 DH se desprende con claridad que tiene prioridad la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones, frente a la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes. Con todo, esta segunda se puede conceptualizar como una medida permanente, ya que, entre otras cosas, hay que respetar unos elementales períodos de reproducción y crianza de las especies.
- b) La locución de “prohibición temporal” carece de determinación espacial, por lo que puede resultar necesario aplicarla (en el caso español) a todo el territorio de la(s) Comunidad(es) Autónoma(s) de que se trate. Igualmente, el lapso de la interdicción deberá ser consecuente con el mantenimiento del ECOFAV.
- c) Por lo que respecta a una prohibición “local” será necesario acreditar que la misma puede implantarse, lo que puede resultar más complejo ante un estado de conservación desfavorable.

El régimen de protección de las especies del Anexo V no termina ahí, ya que el art. 15 DH establece que, por lo respecta a la captura o sacrificio de las especies de fauna silvestre enumeradas en la letra a) del Anexo V, los Estados miembros deben prohibir todos los medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de dichas especies y en especial: 1) el empleo de los medios de captura y de sacrificio que se enumeran en la letra a) del Anexo VI; y 2) cualquier forma de captura y de sacrificio que utilice los medios de transporte mencionados en la letra b) de este mismo Anexo. En este punto hay que advertir que la DH deja sin efecto la aplicación de la reserva que España hizo al COVS respecto de las especies de su Anexo III (no retirada a día de hoy, como así sigue constando en la [página de Internet del Consejo de Europa](#))³¹ y que (en teoría) permitiría el uso de trampas en el caso del lobo. Sobre esta cuestión se vuelve más adelante en relación con la LPNB.³²

³¹ Fecha de último acceso 17-02-21.

³² Epígrafe 2.6.1.

Hasta este punto, se ha examinado el marco jurídico de la DH. Interesa ahora analizar el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa (COVS) a los efectos de determinar qué sentido tiene la locución de especies “protegidas” en los instrumentos internacionales a los que se refiere el art. 56 LPNB. El examen del COVS se ha dejado en segundo término porque, la DH, aun coincidiendo con el primero, supera sus previsiones.

2.5. La situación del lobo en el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa (COVS) de aplicación en España

2.5.1. Medidas generales de protección

El COVS constituye el precursor de la DH, con la que esta guarda una relación intrínseca y diversas normas paralelas.³³ Tanto la Unión Europea (UE) como España lo han ratificado. No obstante, España hizo algunas reservas a su texto que, en el supuesto del lobo, se concretan en que quede ubicado en el Anexo III (*especies de fauna protegidas*), pero no en el Anexo II (*especies de fauna especialmente protegidas*). La reserva presentada por el España, por cierto, no hace ninguna mención a la divisoria norte-sur a partir del Duero, pero resulta lógico que al sur de este curso fluvial el lobo sigue siendo una especie “prioritaria” a los efectos de la DH.

Con independencia de la concreta ubicación del lobo en el Anexo III CVOS, en lo que respecta a España hay que citar algunas normas generales de protección del Convenio que también son de aplicación a esta especie, en línea con la locución “protegida” del art. 56.1 LPNB.

- a) En primer lugar, el art. 2 COVS exige que las Partes contratantes adopten “las medidas necesarias para mantener o adaptar la población de la flora y de la fauna silvestres a un nivel que corresponda concretamente a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, teniendo asimismo en cuenta, las exigencias económicas y recreativas y las necesidades de las subespecies, variedades o formas amenazadas a nivel local”. La interpretación que hay que hacer de esta norma es equivalente a la que se ha dado en el ámbito de la UE, en el caso del art. 2 DAS, en el sentido de que son las exigencias de naturaleza ecológica las que deben imponerse sobre otras, en particular las económicas o culturales. En efecto, el mismo tenor de la norma pone de manifiesto que la locución “teniendo en cuenta” se sitúa de manera

³³ Sobre el COVS puede verse BOWMAN, M., DAVIES, P., y REDGWELL, C., *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 297-345.

subordinada respecto de las exigencias ecológicas.³⁴ Otro tanto se puede concluir, *mutatis mutandis*, de lo que establece la propia DH en su art. 2.3: “Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales”.

- b) El COVS no solo tutela determinadas especies, sino también sus hábitats, con independencia de su nivel de protección. Así, el art. 4.1 COVS señala que “[c]ada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias que sean apropiadas y necesarias para proteger los hábitat de las especies silvestres de la flora y de la fauna, *en particular* de las enumeradas en los anexos I y II, y para salvaguardar los hábitat naturales amenazados de desaparición”.³⁵ Por tanto, el legislador del Estado y las Comunidades Autónomas están obligados a adoptar disposiciones de garantía del hábitat del lobo, ya que el art. 4.1 COVS no tiene carácter limitativo (“en particular”). Hay que destacar que el COVS cualifica el tenor de la norma, en la medida en que tales medidas han de ser “apropiadas y necesarias”, lo que no constituye una mera referencia semántica.

2.5.2. Medidas específicas de protección. El art. 7 COVS y las excepciones establecidas en el art. 9 COVS

El COVS establece una distinción, que también se recoge en la DH como ya se ha visto, en cuanto al nivel de protección de las especies. Así, tratándose de aquellas enumeradas en el Anexo II, establece un listado de prohibiciones. Esta circunstancia no sucede en el caso de aquellas del Anexo III, caso del lobo, por mor de la reserva introducida por España al ratificar el Convenio. Ahora bien, hay que destacar que lo anterior no implica que el lobo quede desprovisto de tutela.³⁶ En efecto, el COVS exige un marco jurídico de protección de las especies de su Anexo III. El tenor del art. 7.1 COVS es paralelo al art. 6.1 COVS, que se refiere a las especies especialmente protegidas, cuando señala:

*“Cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias apropiadas y necesarias para proteger las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo III”.*³⁷

³⁴ Asunto 247/85, *Comisión v. Bélgica*, ECLI:EU:C:1987:339, apt. 8.

³⁵ Cursiva añadida.

³⁶ Véase TROUWBORST, A., & FLEURKE, F., “Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law”, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, vol. 22, 2019, pp. 231-273.

³⁷ Art. 7.1 COVS.

Además, sigue indicando el art. 7 COVS, “[c]ualquier explotación de la fauna silvestre enumerada en el Anexo III se regulará de tal forma *que mantenga* la existencia de esas poblaciones *fuera de peligro*, habida cuenta de las disposiciones del artículo 2”.³⁸ En consecuencia, es obligatorio establecer un marco jurídico de protección de dichas especies, que el COVS concreta, si bien de manera no limitativa (“particularmente”) en las siguientes:

- a) el establecimiento de períodos de cierre u otras medidas reglamentarias de explotación.*
- b) la prohibición temporal o local de la explotación si a ello hubiere lugar, con el fin de permitir que las poblaciones existentes vuelvan a alcanzar un nivel satisfactorio.*
- c) la reglamentación, si a ello hubiere lugar, de la venta, posesión, transporte u oferta para la venta de animales silvestres vivos o muertos”.*

La noción de “explotación” en el COVS no tiene carácter limitativo, como ya se ha indicado en el supuesto de la DH, que emplea la misma locución. Como en este caso, otras versiones lingüísticas del COVS coinciden literalmente en el uso de la misma expresión (“*exploitation*”, en inglés y francés, “*sfruttamento*”, en italiano, “*nutzung*”, en alemán).

Las anteriores medidas y otras aquellas que el COVS deja en manos de los Estados Partes, han de garantizar que las especies del Anexo III queden “fuera de peligro”, noción que conectaría con la de ECOFAV de la DH. A este respecto, el [Informe explicativo del Convenio](#) (de 19 de septiembre de 1979) señala lo siguiente sobre el art. 7 COVS:

*“35. Este artículo obliga a las Partes Contratantes a garantizar la protección de la fauna incluida en el Apéndice III. No obstante, teniendo en cuenta que todas estas especies pueden ser, en mayor o menor medida, objeto de explotación en un Estado determinado, el Convenio no excluye la posibilidad de que cada Parte Contratante autorice dicha explotación a condición de que ésta afecte únicamente a las especies que no estén amenazadas en su territorio y de que dicha explotación no ponga en peligro la población animal de que se trate. Al hacerlo, la Parte Contratante debe supervisar la explotación y, en caso necesario, imponer medidas más estrictas. El artículo se ha redactado de este modo para dar flexibilidad a los Estados con respecto a las especies que, en ocasiones, pueden no estar directamente amenazadas”.*³⁹

El COVS presenta una peculiaridad, ya que la locución “fuera de peligro” está vinculada con lo que dispone el art. 9.1 COVS, por el que:

*“Si no hubiere otra solución satisfactoria y la excepción no fuere en detrimento de la supervivencia de la población interesada, cada Parte contratante podrá hacer excepción de lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6 y 7 y de la prohibición de utilización de los medios a que se refiere el artículo 8:
- en interés de la protección de la flora y de la fauna;*

³⁸ Cursiva añadida.

³⁹ Traducción del autor. Fecha de último acceso: 17-02-21.

- para prevenir daños importantes en los cultivos, en el ganado, en los bosques, pesquerías, aguas y otras formas de propiedad;
- en interés de la salud y de la seguridad pública, de la seguridad aérea o en atención a otros intereses públicos prioritarios;
- con propósitos de investigación y educación, repoblación y reintroducción, así como para la cría de animales domésticos;
- para permitir, en condiciones estrictamente controladas, sobre una base selectiva y en una cierta medida, la captura, la posesión o cualquier otra explotación razonable de determinados animales y plantas silvestres en pequeñas cantidades.”

Como se puede observar, esta norma constituye una excepción a varias disposiciones de protección en el COVS, incluido su art. 7. La naturaleza jurídica de la norma implica que, en los supuestos en los que *no se pueda afirmar* que las especies del Anexo III se mantienen (de hecho) “fuera de peligro”, a pesar de las medidas de regulación aplicables a su explotación, es posible invocar, de manera limitativa, las excepciones que enumera el art. 9 COVS. En este punto, hay que señalar algunos aspectos relevantes de la jurisprudencia del TJUE extrapolables, *mutatis mutandis*, al COVS:

- a) Como sucede en el ordenamiento jurídico de la UE,⁴⁰ se puede afirmar que las excepciones no tienen “otro objetivo que una aplicación concreta y puntual que responde a exigencias precisas y a situaciones específicas”.
- b) El art. 9 COVS impide también la renovación automática de las excepciones, ya que resulta preciso indicar las circunstancias de tiempo y de lugar a las que se aplica, esto es, por un período determinado, por lo que una vez transcurrido, habrá que considerar de nuevo si se cumplen las condiciones.
- c) El art. 9 CVOS es exigente, ya que, en primer lugar, hay que acreditar que no concurre ninguna solución satisfactoria que pueda evitar la invocación de la correspondiente excepción. Solo si se puede confirmar esta circunstancia será posible acudir a tales excepciones. Inicialmente bastaría con que otra solución pueda tener visos de viabilidad para que deba ser aplicada en lugar de invocar las excepciones del art. 9.1 COVS.⁴¹ Este criterio es ajustado con el art. 7 COVS, en el sentido de que la explotación de las especies del Anexo III ha de respetar, de manera general, el criterio de que se mantengan “fuera de peligro”.

⁴⁰ Asunto 247/85, *Comisión v. Bélgica*, ECLI:EU:C:1987:339; asunto 262/85, ECLI:EU:C:1987:340; asunto C-118/94, *Associazione Italiana per il World Wildlife Fund*, ECLI:EU:C:1996:86.

⁴¹ Véase en el caso de la DAS: asunto C-10/96, *Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux*, ECLI:EU:C:1996:504; asunto C-182/02, *Ligue pour la protection de oiseaux*, ECLI:EU:C:2003:558; asunto C-344/03, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2005:770.

2.6. Consideraciones conclusivas sobre el alcance de la locución “aquellas [especies] que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas” del art. 56.1 LPNB

2.6.1. Implicaciones jurídicas de la inclusión en el LESPE

La LPNB establece una norma general de protección (art. 54.5), aplicable a todos animales silvestres, por la que:

“Queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, sea cual fuere el método empleado o la fase de su ciclo biológico. Esta prohibición incluye su retención y captura en vivo, la destrucción, daño, recolección y retención de sus nidos, de sus crías o de sus huevos, estos últimos aun estando vacíos, así como la posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluyendo el comercio exterior”.

Aquellas especies animales incluidas en el LESPE quedan protegidas por otra serie de prohibiciones, que enumera el art. 57.1 [letras b) y c)]:

*“b) Tratándose de animales, incluidas sus larvas, crías, o huevos, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo.
c) (...), la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos, salvo en los casos en los que estas actividades, de una forma controlada por la Administración, puedan resultar claramente beneficiosas para su conservación, en los casos que reglamentariamente se determinen.
Estas prohibiciones se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de estas especies, subespecies o poblaciones.”*

Una comparación del contenido del art. 54.5 LPNB y el art. 57.1 evidencia algunas diferencias:

- a) El art. 54.5 LPNB hace alusión a hechos (v.g., dar muerte) y no a propósitos, aunque no se materialicen en muerte, captura o molestia. Por tanto, la previsión del art. 57.1 LPNB resulta potencialmente más protectora, aunque desde la perspectiva de la potestad sancionadora se suela requerir la consumación del comportamiento infractor [v.g., art. 80.1.n) LPNB]⁴² y no la mera tentativa o intención.

⁴² “La destrucción, muerte, deterioro, recolección, posesión, comercio o intercambio, captura y oferta con fines de venta o intercambio o naturalización no autorizada de especies de flora y fauna incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que no estén catalogadas, así como la de propágulos o restos”.

- b) A diferencia de las especies animales silvestres en general, las prohibiciones del LESPE protegen, adicionalmente, los vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo, nociones más amplias que simplemente los “nidos”.
- c) Las actividades de tráfico y comercio son paralelas, salvo en el caso de la “naturalización” que solo es aplicable a las especies incluidas en el LESPE.
- d) Así como la protección del ciclo biológico se aplica a todas las especies de animales silvestres en el caso de la muerte, daño, molestia y para la actividad de inquietar intencionalmente, en el supuesto del LESPE abarca también las actividades de comercio.
- e) Una diferencia importante entre las especies animales (*in genere*) y aquellas del LESPE radica en la previsión del art. 54.5 (tercer párrafo) LPNB. De acuerdo con esta, a las especies de animales *no comprendidos* en alguna de las categorías definidas en los artículos 56 (*Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial*) y 58 (*Catálogo Español de Especies Amenazadas*), no se aplican las prohibiciones de los apartados 1 y 2 de esta misma norma, en supuestos que cuenten con regulación específica, en especial en la legislación de montes, caza, agricultura, sanidad y salud públicas, pesca continental y pesca marítima, o en los supuestos regulados por la Administración General del Estado o las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, para su explotación, de manera compatible con la conservación de esas especies.

La inaplicación de las prohibiciones de los apartados 1 y 2 del art. 54 LPNB a las especies sujetas, entre otras, a la caza, implica, por derivación, que tampoco lo sean las excepciones limitativas del art. 61.1 LPNB, que afectan a las especies incluidas en el LESPE. Con todo, hay que advertir que, en el caso de aquellas especies del Anexo V DH o Anexo III COVS, la captura o explotación de tales especies está sujeta a los criterios que marcan estas normas, a saber, el mantenimiento de las mismas en un ECOFAV o, en el sistema del Convenio, su mantenimiento “fuera de peligro”.

La inclusión del lobo en el LESPE implica también que el régimen sancionador previsto en el art. 80 LPNB sea de aplicación, tanto en lo que se refiere a los tipos generales de infracciones, como a las que tienen por objeto a aquel [art. 81.1.n) y o) LPNB].

Aparte de las anteriores consideraciones hay que hacer mención particular de la prohibición de la tenencia, utilización y comercialización de todos los procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales, en particular los enumerados en el Anexo VII LPNB, así como aquellos procedimientos que puedan causar localmente la desaparición, o turbar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de una especie.⁴³ Ahora bien, la LPNB permite la invocación de determinadas excepciones, siempre y cuando no exista otra solución satisfactoria, cuando concurren las circunstancias y condiciones enumeradas en el artículo 58.1 LPNB, y, cumulativamente, que se trate de especies de animales de interés comunitario *no consideradas* de “protección estricta” en la normativa de la UE, caso del lobo al norte del Duero. Como ya se ha indicado, España sigue manteniendo una reserva al COVS, por la que la prohibición del art. 8 COVS (Anexo IV COVS) no es aplicable al lobo, lo que implicaría el uso de trampas. No obstante, esta reserva no puede ser de aplicación en vista de lo señalado en el art. 65 LPNB

2.6.2. La noción de especie “protegida” en la LPNB, a los efectos de su inclusión en el LESPE, no abarca a aquellas que puedan ser objeto de recogida en la naturaleza, así como su explotación

Como se ha analizado en los anteriores epígrafes, la LPNB establece como criterio de inclusión en el LESPE que una especie figure como “protegida” en los anexos de las directivas de la UE o, en su caso, en los convenios internacionales de los que España sea Parte. Una interpretación amplia de la noción de “protegida” llevaría a incluir en el LESPE a todas las especies que contasen con algún régimen de protección, ya fuese específico (por la especie en sí misma considerada) como derivado de la obligación de designación de zonas específicas, caso de las ZEC (o ZEPA). Este sería el caso de todas las aves silvestres, de acuerdo con el art. 1 DAS. Sin embargo, en el LESPE no aparecen todas las aves silvestres que protege la DAS,⁴⁴ sino, en particular, aquellas que se mencionan en el Anexo I DAS.

Tal interpretación amplia no se compagina con las propias normas de la UE y del COVS que permiten, bajo determinadas condiciones, la captura y explotación de determinadas especies, caso del lobo (Anexo V DH, en el norte del Duero) y Anexo III COVS (por aplicación de la reserva que introdujo España cuando ratificó este convenio). En otras palabras, cuando el legislador —de una manera ciertamente imprecisa y poco aceptable, cuando lo que precisamente regula es el estatus de protección de determinadas especies— se refiere a las que consten como “protegidas” en los anexos de las directivas de la UE, está contemplando a las especies en sí mismas consideradas, esto es, allí

⁴³ Art. 65.3.a) LPNB.

⁴⁴ Art. 1.

en donde se localicen. Esta conclusión tiene como derivación que el lobo no se incluya, de oficio y habría que decir de manera automática, en el LESPE, al menos en el caso de las poblaciones situadas al norte del Duero, como así lo manifiesta el Anexo del propio RELESPE.

Como se ha indicado, la LPNB, art. 56.2 (segundo párrafo) ya señala que cuando se trate de taxones o poblaciones protegidos en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, como los que se enumeran en el anexo V [LPNB], o en los instrumentos internacionales ratificados por España, “la inclusión en el Listado se producirá *de oficio*” por el ministerio con competencia en materia de medio ambiente, notificando previamente tal inclusión a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. En este supuesto concreto no concurre la propuesta, previa, por tanto, de la citada Comisión, sino la decisión, de oficio, del ministerio.

¿Qué sucede con las poblaciones de lobos situadas al norte del Duero? Dejando aparte la inconsistencia que implica la línea divisoria establecida para una especie que presenta una importante movilidad territorial y zonas de distribución amplias y regiones biogeográficas compartidas con un Estado miembro (Portugal) en el que está protegido, la respuesta radica, en la actualidad,⁴⁵ en los criterios que marca la LPNB para la inclusión de una especie en el LESPE. El art. 56.2 LPNB señala que el ministerio con competencia en medio ambiente “llevará a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje”. Esta información ha de vincularse con lo que indica el art. 56.1 LPNB, al referirse a especies merecedoras de una atención y protección particular “en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza”. Aun así, es evidente que los criterios que ofrece la LPNB resultan muy genéricos. El art. 6.2 RELESPE añade alguna referencia más cuando se refiere a las especies protegidas en las directivas de la UE, indicando que “a efectos del régimen concretamente aplicable y de la inclusión, en su caso, en el Catálogo se podrá considerar la singularidad de la distribución geográfica y el estado de conservación de la especie en nuestro país”. Ahora bien, tales criterios resultan también genéricos, aparte de tener por objeto el tipo de protección del Catálogo Español de Especies Amenazadas y no el LESPE.

Con todo, como se examina en el epígrafe siguiente, que una especie como el lobo, ubicada al norte del Duero, pueda ser objeto de captura o explotación no implica que estas actividades puedan llevarse a cabo sin sujeción a determinadas condiciones impuestas por la normativa de la UE. Antes al contrario, si no se acredita la existencia de ECOFAV, las actividades de “explotación” no podrán realizarse.

⁴⁵ Lógicamente, la LPNB puede ser objeto de modificación.

3. SIGNIFICADO JURÍDICO DE LA NOCIÓN DE “ESTADO DE CONSERVACIÓN FAVORABLE” EN LA DH Y SU APLICACIÓN A LAS POBLACIONES DE LOBOS SITUADOS AL NORTE DEL DUERO

Para examinar esta cuestión se van a tener en cuenta algunos aspectos que pasan por: a) la noción de estado de conservación favorable en la DH, b) la jurisprudencia del TJUE sobre este concepto en el contexto del art. 16 DH y c) algunas posibles aplicaciones en el caso español. Además, se tiene en cuenta la información proporcionada por la UE para el período 2013-2018 bajo lo dispuesto en el art. 17 DH.

3.1. Previsiones de la DH sobre la noción de “estado de conservación favorable” (ECOFAV)

Como ya se ha señalado, la noción de “estado de conservación favorable” (ECOFAV) se define de la siguiente manera en el art. 1.i) DH:

“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”.*

La noción de ECOFAV es central en la DH, toda vez que, de acuerdo con su art. 2.2, “[l]as medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario”. Por tanto, todas las medidas, ya afecten a las zonas protegidas, como a las especies, prioritarias o no, quedan sujetas a dicho concepto, es decir, en este segundo caso, las mencionadas en los Anexos II, IV y V DH. Hay que reiterar que el ECOFAV viene a sustituir, en el contexto de la UE a la noción de “fuera de peligro”, que emplea el COVS en el caso de las especies del Anexo III COVS.⁴⁶

La definición de ECOFAV cuenta en la DH con tres criterios unidos por la copulativa “y”, relativos al largo plazo. En efecto, de los tres dos de ellos hacen mención expresa de esta locución, mientras que el segundo se refiere a un

⁴⁶ Art. 7 COVS.

“futuro previsible”, que hay que entender en términos de lo que la ciencia pueda determinar como tal. En otras palabras, debe existir una posibilidad, no remota, de determinar cómo será la evolución de una especie. Respecto de la conjunción de tales tres criterios, el RELESPE añade una noción de “estado de conservación *desfavorable*”, que, sin embargo, no aparece en la LPNB. Tal situación se produce “cuando no se cumpla *alguna de* las condiciones enunciadas” en la definición de ECOFAV.⁴⁷

La interpretación de ECOFAV ha tenido básicamente lugar en el contexto de la aplicación del art. 16 DH, que se refiere a las especies del Anexo IV, esto es, las que gozan de un régimen especial de protección en la DH, caso del lobo al sur del Duero, y las excepciones aplicables a las prohibiciones del art. 12 DH, que se condensan en el art. 16 DH. Ahora bien, como ya se ha indicado, hay que volver a advertir que el art. 14 DH, referido a las especies del Anexo V, exige que su recogida en la naturaleza, así como su explotación, “sean compatibles con el *mantenimiento* de las mismas en un estado de conservación favorable”.⁴⁸ Por tanto, las consideraciones que ha establecido el TJUE en su jurisprudencia pueden servir, *mutatis mutandis*, para precisar la noción de ECOFAV y, en su caso, su aplicación a las especies del Anexo V DH.

En relación con el objeto y ámbito de la noción de ECOFAV, de la jurisprudencia del TJUE se pueden avanzar algunas consideraciones que se examinan a continuación.⁴⁹ En primer lugar, el TJUE ha indicado que el ECOFAV implica que se garantice la preservación a largo plazo de la dinámica y la estabilidad social de la especie de que se trate. Así como el primer criterio (“dinámica”) se menciona expresamente en la definición de ECOFAV, no sucede así con la locución “estabilidad social”, que el TJUE no ha entrado a definir.

La segunda consideración pasa por el ámbito territorial en el que hay que calibrar la concurrencia del ECOFAV. A este respecto, el TJUE ha señalado:

- a) Generalmente es necesario realizar la evaluación de las medidas (en su caso, 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”.

⁴⁷ Art. 2.11) RELESPE, cursiva añadida.

⁴⁸ Cursiva añadida.

⁴⁹ Asuntos C-342/05, *Comisión v. Filandia*, ECLI:EU:C:2007:341), C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. Mustonen*, ECLI:EU:C:2019:851 y C-88/19, *Asociația “Alianța pentru combaterea abuzurilor” v. TM*, ECLI:EU:C:2020:458.

- b) 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.
- c) Cuando las fronteras de un Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas es necesario evaluar tanto el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate como el impacto que una medida pueda tener en dicho estado de conservación, “localmente y en todo el territorio de ese Estado miembro” o, en su caso, en la región biogeográfica de que se trate.⁵⁰ Esta exigencia tiene importancia en el caso de las poblaciones del lobo al norte del Duero, cuya captura esté permitida, al compartirse región biogeográfica con Portugal y encontrarse protegida esta especie en todo el territorio de este Estado miembro de la UE.
- d) Puesto que el art. 12 DH se refiere al “área de distribución natural”, el TJUE ha afirmado que, en el caso de especies animales protegidas que, como el lobo, ocupan territorios extensos, tal noción “es más amplia que el espacio geográfico que presenta los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción”. Tal área se corresponde, con el espacio geográfico en el que la especie animal de que se trata está presente o se extiende dentro de su forma natural de comportamiento. Por tanto, no cabe considerar que un espécimen silvestre de una especie animal protegida que se encuentre en las proximidades o en el interior de zonas habitadas por el hombre, transitando por tales zonas o alimentándose de recursos de producción humana sea un animal que ha abandonado su área de distribución natural, ni que esta última sea incompatible con los asentamientos humanos o con las instalaciones antrópicas. Del contexto en el que se inscribe el art. 12 DH se desprende que el ámbito de aplicación territorial de esta norma puede, por lo que respecta a una especie como el lobo, cubrir zonas situadas fuera de los lugares protegidos y, en particular, incluir zonas habitadas por el hombre.⁵¹

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que, aquellas medidas que se adopten sobre el lobo, en virtud del art. 16 DH (excepciones a una prohibición general), pero también de “explotación” bajo el art. 14 DH (especies del Anexo V DH), en particular al norte del Duero, deben tener en cuenta no solo el ámbito local (léase el de una Comunidad Autónoma) sino el área de distribución

⁵⁰ Asunto C-674/19, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. Risto Mustonen*, ECLI:EU:C:2019:851, apts. 58-61.

⁵¹ Asunto C-88/19, *Asociația “Alianța pentru combaterea abuzurilor” v. TM*, apts. 38-43.

natural de la especie de que se trate y las regiones biogeográficas, a los efectos de calibrar si se cumple con el requisito del mantenimiento del ECOFAV. Hay que añadir que el hecho de que el art. 14 DH omita mencionar expresamente la noción de “área de distribución natural”, a diferencia del art. 16.1 DH, no es óbice para sostener la anterior conclusión, toda vez que la definición de ECOFAV en el art. 1.i) (segundo inciso) DH incluye expresamente tal locución.

3.2. Consideraciones sobre la jurisprudencia del TJUE a la luz del art. 16 DH de aplicación a la noción de ECOFAV

Los dos asuntos relativos al lobo sobre la aplicación del art. 16 DH en Finlandia ofrecen distintos elementos fácticos para determinar el cumplimiento del requisito de ECOFAV, que no tienen por qué ser extrapolables a otros Estados miembros de la UE.

- a) En el primer caso, el TJUE constató que el número de parejas reproductoras había pasado de 11 a 16 en el período que medió entre los años 2001 a 2004. En ese lapso, el número total de lobos presentes en Finlandia pasó de una horquilla de 110 a 130 individuos a otra de entre 185 a 200. Lo anterior llevó al TJUE a afirmar que el estado de conservación de la especie había mejorado sensiblemente y de modo constante.⁵²
- b) En el segundo asunto, resuelto doce años después, el TJUE constató, sin embargo, que 43 o 44 lobos habían sido sacrificados en Finlandia sobre la base de excepciones en virtud de la caza de gestión, durante el año cinegético 2015-2016. La mitad de ellos eran especímenes reproductores sobre una población que contaba con un total de entre 275 y 310 especímenes en el ámbito nacional.⁵³ De este modo, la caza había supuesto el sacrificio de cerca del 15 % de la población total de lobos en Finlandia, entre los que se encontraban numerosos especímenes reproductores. Por otra parte, el plan de gestión había establecido el número anual de capturas ilegales en aproximadamente 30 especímenes, por lo que las capturas autorizadas habían conducido al sacrificio de 13 o de 14 ejemplares adicionales respecto de los que habían sido abatidos por la caza furtiva, lo que conllevaba un efecto

⁵² Asunto C-342/05, *Comisión v. Finlandia*, apts. 37-38.

⁵³ La traducción en castellano del apt. 63 de la sentencia no coincide con la francesa, que es más correcta al indicar: “À cet égard, il ressort des chiffres avancés par Tapiola et la Commission, dont la juridiction de renvoi devra vérifier l’exactitude, que, d’une part, 43 ou 44 loups ont été abattus en Finlande sur la base de dérogations au titre de la chasse de gestion, autorisées en vertu de la réglementation nationale, au cours de l’année cynégétique 2015-2016, dont une moitié étaient des spécimens reproducteurs, sur une population comptant au total *entre 275 et 310 spécimens* au niveau national”. (Cursiva añadida).

neto negativo para dicha población. A la luz de los anteriores datos, el TJUE llegó a la conclusión de que plan de gestión y la normativa nacional no cumplían con el estándar requerido por la DH en lo relativo al mantenimiento de ECOFAV.

No obstante, el TJUE también ha indicado en los dos asuntos que no cabe excluir que el sacrificio de un número limitado de individuos carezca de incidencia sobre el objetivo consistente en mantener a la población de lobos en un ECOFAV en su área de distribución natural, con lo que tal actuación resultaría “neutra” para la especie de que se trata.⁵⁴

Un último aspecto a destacar en relación con el carácter excepcional de las capturas bajo el art. 16 DH, es que, a diferencia del asunto C-342/05, en el asunto C-674/19, el TJUE añadió algunos elementos adicionales que es necesario mencionar, ya que implican, sin duda, un mayor nivel de exigencia para las autoridades de los Estados miembros:

- a) El número de especímenes capturables debe determinarse sobre la base de datos científicos rigurosos de carácter geográfico, climático, medioambiental y biológico, así como a la vista de los que permitan apreciar la situación relativa a la reproducción y la mortalidad anual total de la especie de que se trate por causa natural.
- b) De acuerdo con el TJUE, ese número debe estar circunscrito en una medida tal que no se genere “riesgo de impacto negativo significativo” en la estructura de la población de que se trate, *aunque por sí mismo* no perjudique el mantenimiento, en un ECOFAV, de las poblaciones de las especies afectadas en su área de distribución natural. Por tanto, en el caso de las capturas del lobo, amparadas bajo las excepciones del art. 16 DH, el número de ejemplares queda sujeto a un criterio de riesgo, a pesar no haya impacto sobre la noción de ECOFAV. En este punto hay que indicar que el TJUE resaltó en dos ocasiones el papel del principio de precaución a la hora de la aplicación de una excepción,⁵⁵ erigiéndose este en cláusula de cierre del sistema de excepciones bajo el art. 16 DH, pero también de aplicación, en su caso, al art. 14 DH.⁵⁶
- c) Los requisitos de selectividad y de limitación de la toma o de la posesión de determinados especímenes de las especies en el art. 16 DH, obligan a que la excepción se refiera a un número de ejemplares determinado de la forma más restringida, específica y oportuna

⁵⁴ Asunto C-342/05, apt. 29; asunto C-674/19, apt. 68.

⁵⁵ Asunto C-674/19, apts. 66 y 69, respectivamente.

⁵⁶ Art. 191.2 (segunda frase) TFUE.

posible. Teniendo en cuenta el nivel de la población de la especie en cuestión, su estado de conservación y sus características biológicas, puede ser necesario que la excepción no solo se limite a la especie de que se trate o a tipos o grupos de especímenes de esta, “sino a especímenes *identificados individualmente*”.⁵⁷

3.3. De acuerdo con la documentación de la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red EIONET, la evaluación del estado de conservación del lobo en España, en las tres regiones biogeográficas, es desfavorable

Los datos que a continuación se exponen se han extraído de los informes de la Comisión Europea a través de EIONET, esto es, la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, que surge de la colaboración de la Agencia Europea de Medio Ambiente, los 27 Estados miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza, y Turquía, más 6 Estados colaboradores: Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo. A estos datos se remite la Comisión Europea en su página de [Internet](#) cuando hace referencia a los informes de aplicación de la DH, bajo el art. 17.⁵⁸

Pues bien, de acuerdo con la información accesible en [EIONET](#) sobre el periodo 2013-2018,⁵⁹ para las tres regiones biogeográficas que ocupa el lobo en España, es decir la Alpina, Atlántica y Mediterránea, el estatus de los diferentes criterios de evaluación se resume de la siguiente manera:

Tabla 3: Criterios de evaluación del lobo en EIONET

Región Biogeográfica	Área de distribución	Población	hábitat	Perspectiva futura	Evaluación global	Tendencia global
Alpina	Desfavorable	Desconocido	Favorable	Desconocido	Desfavorable	Desconocido
Atlántica	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desconocido	Desfavorable	Estable
Mediterránea	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	Desconocido	Desfavorable	Estable

Por tanto y, en resumen, de los dieciocho criterios globales, los desfavorables y desconocidos representan el 66% de estos. Además, para las tres regiones biogeográficas, la información adicional contenida en EIONET indica:

“Durante el período 2001-2016 las causas de muertes no naturales de lobo ibérico registradas son en un 70% provocadas por los controles poblacionales realizados por las administraciones, seguidas de un 12% por atropellos, un 12% son muertes indeterminadas, un 5% por disparos de caza y lazos (incluyendo furtivismo) y un 2% por veneno y tóxicos. En 2017, se estiman entre 500-650 lobos muertos por las causas anteriores en toda España, cifra que se considera

⁵⁷ Asunto C-674/19, apt. 73, cursiva añadida.

⁵⁸ Fecha de último acceso, 17 de febrero de 2021.

⁵⁹ Fecha de último acceso, 17 de febrero de 2021.

*próxima o igual a la tasa de reclutamiento de la especie, lo cual incide severamente en su recuperación y estado de conservación (Sánchez et al., 2017) (<https://censoloboiberico.files.wordpress.com/2018/03/informe-mortandad-lobo-iberico-20171.pdf>)”.*⁶⁰

En consecuencia, en las tres regiones biogeográficas la evaluación global es desfavorable, concurriendo igualmente un alto grado de desconocimiento del estado de otros criterios, caso de las perspectivas futuras. Estas circunstancias fácticas deben ser tenidas en cuenta, tanto en el caso de que, en el sur del Duero, se aplique alguna de las excepciones a una prohibición general, como también en el norte de este curso fluvial, debido a las exigencias que impone el art. 14 DH antes analizados. Además, el requisito jurisprudencial de que se tenga en cuenta el principio de cautela en la aplicación del art. 16 DH limita la posible ejecución del art. 14 DH. A lo anterior hay que añadir lo ya señalado respecto de la consideración del estado de la especie en su área de distribución natural y las afecciones a las poblaciones de terceros Estados, en particular, Portugal.

4. EFECTOS DEL ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL LOBO EN SU POSIBLE CAPTURA AL NORTE DEL DUERO

Como ya se ha indicado, el lobo aparece mencionado en el Anexo IV DH, que se refiere a las especies que gozan de una protección estricta. En el caso español, esta protección se limita a las poblaciones situadas al sur del Duero, como ya ha constatado el Tribunal Supremo:

*“[L]as poblaciones de lobos situadas al sur del río Duero gozan de una específica e intensa protección dispensada de modo directo por la norma comunitaria y la ley española antes citadas. La aplicación de este marco normativo excluye que puedan ser objeto de la actividad cinegética, a diferencia de lo que sucede con las poblaciones de dicho mamífero depredador situadas al norte del expresado río”.*⁶¹

Para aquellas poblaciones ubicadas al norte del Duero, es aplicable, en principio, lo dispuesto en el art. 14 DH (art. 54.1 (segundo párrafo) LPNB). Esta norma no impide la recogida y explotación de las especies del Anexo V DH. El término de “explotación” no recibe definición en la DH (tampoco en la LPNB) ni en el COVS, ni en la jurisprudencia del TJUE. Por tanto, ante la falta de referencia precisa sobre esta locución hay que entenderla en un sentido ordinario de “aprovechamiento”, lo que puede implicar la captura de las especies ubicadas en el Anexo V DH, aunque dicha actividad no sea objeto de tráfico comercial.

⁶⁰ La referencia completa de la publicación mencionada es la siguiente: SÁNCHEZ, A.M., ESTÉVEZ, R. & PRIETO, F. (2017). “Aproximación al balance de mortalidad no natural del lobo ibérico”. Voluntariado Nacional - Censo de lobo ibérico, Observatorio de la Sostenibilidad. Estado de conservación del lobo en España, 2017.

⁶¹ STS de 22 de marzo de 2013, ECLI: ES:TS:2013:1560, FJ. 3.

Ahora bien, la DH establece una cautela de importancia que condiciona lo anterior, a saber, que, dependiendo de la vigilancia que hay llevar bajo el art. 11 DH, es preciso tomar medidas para que tales actividades de recogida y explotación, sean compatibles con el criterio de ECOFAV.

- a) En el momento de redactar este trabajo no consta que la Comisión Europea haya iniciado un procedimiento de infracción (art. 258 TFUE) contra España por incumplimiento de lo dispuesto en el art. 11 DH.
- b) No obstante, hay que destacar que la propia Comisión ha indicado, en 2017, sobre España que, en cuanto a las especies, el 22 % de las evaluaciones consideró el estado de conservación favorable en 2013 (EU-27: 23 %), el 35 % desfavorable-inadecuado (EU-27: 42 %) y el 19 % desfavorable - malo (EU-27: 18 %). Según la Comisión, menos del 10 % de los tipos de hábitat y el 20 % de las especies cuyo estado de conservación se evaluó como desfavorable está mejorando. La Comisión Europea ha señalado también que España tiene el mayor porcentaje de evaluaciones con clasificación "desconocido" (aproximadamente el 25 %) entre los Estados miembros, aunque, desde el último periodo de informes, se han logrado mejoras importantes, lo cual indica que hay lagunas de conocimiento importantes para la aplicación de las Directivas sobre protección de la naturaleza.⁶²

Por lo que respecta al lobo, los datos de la red EIONET antes referidos ponen de manifiesto el desconocimiento de diversos criterios empleados para la evaluación global de su estado.

La actividad de "explotación" depende del mantenimiento del ECOFAV. Si esta pre-condición no se cumple, lo que, como ya se ha indicado, depende de la conjunción de los tres criterios que fija la DH, necesariamente hay que adoptar medidas como las que, de manera ejemplificativa cita el art. 14 DH, lo que implica la subordinación de las capturas o su explotación a la consecución de tal estado de conservación. El Tribunal Supremo ha expresado con claridad la obligación que se desprende del art. 14 DH, en su conjunción con el Anexo V DH:

⁶² SWD(2017) 42 final, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE Informe de España que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados, pp. 12-13.

*“[B]aste la referencia al anexo V de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats cuando se relacionan las “Especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión” que incluye al lobo respecto de poblaciones situadas al norte del Duero de las que se desprende que el lobo constituye una especie de interés comunitario y como tal protegida, si bien, por el grado de protección al norte del río Duero, se permite la adopción de medidas de gestión, actividad cinegética, siempre que se mantenga la especie en estado de conservación favorable y que no se comprometa su conservación, de manera que es la actividad cinegética la que se subordina a la conservación de la especie y no a la inversa”.*⁶³

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que indicar:

- a) Los datos de la red EIONET para el período 2013-2018 en el caso español muestran tanto una situación generalizada de desconocimiento de diversos criterios, como un estado desfavorable de conservación como conclusión de la evaluación global de aquellos. Aunque esta circunstancia se enmarcaría en un problema general que tiene que ver con los informes de los Estados miembros bajo la DH (y la deferencia de la Comisión con ellos),⁶⁴ tal circunstancia pone en evidencia la ausencia de base científica para poder llevar a cabo actuaciones sobre las poblaciones situadas al norte del Duero.
- b) Ante la carencia de evidencias concluyentes de que tal ECOFAV se esté garantizado, es obligado adoptar medidas de protección como las señaladas en el art. 14 DH, ya contempladas en este trabajo, subordinando las capturas y explotación a dicho objetivo.
- c) Hay que indicar finalmente que, puesto que la DH no contiene una norma de excepción paralela al art. 9 COVS, en el caso de las especies del Anexo V, no es posible acudir a lo dispuesto en el COVS. En otras palabras, al aprobar la DH, tanto la UE como sus Estados miembros han optado por dejar sin efecto la posible aplicación de las excepciones del art. 9 COVS en el supuesto de las especies del Anexo V DH que sean coincidentes con las del Anexo III COVS, caso del lobo al norte del Duero.

⁶³ STS de 20 de noviembre de 2020, ECLI: ES:TS:2020:3948, FJ. 2.

⁶⁴ GARCÍA URETA, A., “Lost in translation? Reporting obligations under the EU Wild Birds and Habitats Directives”, *Environmental Liability*, vol. 26, 2020, pp. 7-22.

5. CONCLUSIONES

A la luz de lo anteriormente expuesto, se pueden indicar algunas conclusiones:

- 1) La LPNB (art. 56.1) requiere que aquellas especies (y subespecies) que ya estuviesen o, en el futuro, se incluyan, como “protegidas” en los anexos de las directivas de la UE o de convenios internacionales de los que España es (o sea) Parte, aparezcan en el LESPE. La referencia del art. 56.2 (segundo párrafo) LPNB a los taxones o poblaciones protegidos en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, “como los que se enumeran” en el anexo V LPNB, o en los instrumentos internacionales ratificados por España, no posee carácter limitativo sino ejemplificativo.
- 2) La LPNB carece de una definición de “especie protegida”. Tampoco determina si la distinción ha de hacerse en función exclusivamente de la especie (o subespecie) como objeto propio o si tal protección puede venir dada por las exigencias de designar zonas de protección debido a la presencia de tales especies. La indefinición de la locución “protegidas” en la LPNB implica que tampoco distinga entre niveles de protección.
- 3) Una interpretación amplia de la noción “protegidas” choca con las propias normas de la UE (y del COVS) que permiten la captura y explotación de determinadas especies, caso del lobo (Anexo V DH, en el norte del Duero) y Anexo III COVS (por aplicación de la reserva que introdujo España cuando ratificó este convenio). Cuando el legislador, de una manera ciertamente imprecisa y poco aceptable, cuando lo que regula es el estatus de protección de determinadas especies— se refiere a las que consten como “protegidas” en los anexos de las directivas de la UE, está contemplando a las especies en sí mismas consideradas, esto es con independencia de su ubicación en una ZEC y no a otras medidas de protección como puede ser la propia designación de ZEC. De otra manera, por ejemplo, todas las aves silvestres deberían estar incluidas en el LESPE, bajo el art. 1 DAS.
- 4) La indefinición de la noción de “protegidas” suscita, no obstante, un aspecto derivado, ya que, al remitirse a lo que señalen los instrumentos internacionales y de la UE, no se está ante un supuesto de discrecionalidad administrativa a la hora de decidir sobre su inclusión en el LESPE. En otras palabras, la inserción de tales especies “protegidas” se puede conceptuar como de naturaleza reglada.
- 5) El Anexo II DH, cita al lobo como especie “prioritaria” a los efectos de designación de ZEC, si bien respecto de las poblaciones del sur del Duero. Ahora bien, todas las especies que se mencionan en el Anexo II DH —ya sean prioritarias o no— requieren, en las condiciones de la directiva, de la

designación de ZEC. Las especies de fauna, como el lobo, cuentan igualmente con un régimen de protección de acuerdo con una serie de prohibiciones generales que establece el art. 12 DH, aplicable a aquellas enumeradas en el Anexo IV DH, si bien tal protección estricta no se aplica a las poblaciones españolas del norte del Duero, por lo que se ven afectadas por lo dispuesto en el art. 14 DH (especies del Anexo V DH).

- 6) La ubicación del lobo en el Anexo V DH implica que pueda ser objeto de “recogida en la naturaleza” y de “explotación”, noción esta que no se define ni en la DH, ni en la LPNB ni en la jurisprudencia del TJUE. Su generalidad abarcaría cualquier forma de captura o matanza susceptible de generar ingresos o beneficios, pero también el caso de ejemplares abatidos que no se vendan.
- 7) Las especies del Anexo V DH pueden ser objeto de “explotación”, pero solo si se respeta el ECOFAV. Por tanto, aquellas deben contar con un régimen jurídico de garantía de tal estado. Si esta circunstancia no se produce, son obligatorias, entre otras, las medidas que enumera el art. 14 DH, en particular dos de ellas, a saber, la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones, y la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes. La “temporalidad” queda sujeta a la consecución del ECOFAV.
- 8) En el caso del COVS, las especies de su Anexo III, caso del lobo, pueden ser también objeto de explotación. Ahora bien, es preciso que esta actividad mantenga la existencia de esas poblaciones “fuera de peligro”. Para ello, el COVS enumera una serie de medidas de protección que será necesario adoptar. El Convenio permite, además, la invocación de determinadas excepciones a lo dispuesto en el art. 7 COVS, si no hay otra solución satisfactoria. No obstante, puesto que la DH no contiene una norma de excepción paralela al art. 9 COVS, en el caso de las especies del Anexo V (aunque sí para las del Anexo IV, art. 16 DH), no es posible acudir a lo dispuesto en este Convenio. En otras palabras, al aprobar la DH, tanto la UE como sus Estados miembros han optado por dejar sin efecto la posible aplicación del art. 9 COVS en el supuesto de las especies del Anexo V DH.
- 9) Hay que entender que la noción del COVS de mantener la existencia de poblaciones de “fuera de peligro” queda sustituida en la UE por la del ECOFAV para aquellas especies animales del Anexo V DH.
- 10) La noción de ECOFAV en la DH implica que tengan que acreditarse los tres criterios que enuncia el art. 1.i (segundo párrafo) DH. Respecto de su conjunción, el RELESPE añade una noción (art. 2.11), de “estado de

conservación *desfavorable*”, que se produce “cuando no se cumpla *alguna de* las condiciones enunciadas” en la definición de ECOFAV. De acuerdo con el art. 2.2 DH, el concepto de ECOFAV es aplicable a las especies, ya sean prioritarias o no, como ya se establece en los arts. 12 y 14 DH.

11) El TJUE ha indicado, bajo el art. 12 DH, que el estado de conservación de una población en el ámbito nacional o biogeográfico depende de las “repercusiones acumuladas” de las distintas excepciones que afectan a regiones. Cuando las fronteras de un Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas es necesario evaluar tanto el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trata como el impacto que una medida pueda tener en dicho estado de conservación, “localmente y en todo el territorio de ese Estado miembro” o, en su caso, en la región biogeográfica de que se trate.⁶⁵ Esta exigencia tiene importancia en el caso de las poblaciones del lobo al norte del río Duero, cuya captura esté permitida, al compartirse región biogeográfica con Portugal y encontrarse protegida esta especie en todo el territorio de este Estado miembro de la UE.

12) De acuerdo con los datos de EIONET, esto es, la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, para el período 2013-2018, en el caso de las regiones biogeográficas que ocupa el lobo en España, la “evaluación global del estado de conservación es desfavorable”, concurriendo igualmente un alto grado de desconocimiento del estado de otros criterios, caso de las perspectivas futuras. Esta constatación afecta, tanto a una eventual inclusión de todas las poblaciones en LESPE, sin distinción territorial, como, en particular, a las actividades de captura y explotación del lobo, de acuerdo con lo dispone el art. 14 DH [art. 54.1 (segundo párrafo) LPNB].

6. BIBLIOGRAFÍA

BASTMEIJER, K. (Ed.). *Wilderness Protection in Europe. The Role of International, European and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BORN, C. H. (Ed.). *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*. Londres: Routledge, 2015, pp. 121-146.

BORGSTRÖM, S. Legitimacy Issues in Finnish Wolf Conservation. *Journal of Environmental Law*, 2012, pp. 451–476.

⁶⁵ Asunto C-674/19, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. Risto Mustonen*, ECLI:EU:C:2019:851, apts. 58-61.

- BOWMAN, M.; DAVIES, P.; REDGWELL, C. *Lyster's International Wildlife Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 297-345.
- DARPÖ, J. The Last Say?: Comment on CJEU's Judgement in the Tapiola Case (C-674/17). *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, pp. 117-130.
- GARCÍA URETA, A. Nature conservation. En: LEES, E.; VIÑUALES, J. (Eds.). *Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 460-488.
- *EU Biodiversity Law*. Gronigen (Países Bajos): Europa Law Publishing, 2020.
- Lost in translation? Reporting obligations under the EU Wild Birds and Habitats Directives. *Environmental Liability*, vol. 26, 2020, pp. 7-22.
- SCHOUKENS, H.; BASTMEIJER, K. Species protection: the 'forgotten part' of the Habitats Directive. En: BORN, C. H. *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context*. Londres: Routledge, 2015, pp. 121-146.
- TORRES, A.; JAEGERB, J. A.; ALONSO, J. C. Assessing large-scale wildlife responses to human infrastructure development. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, n. 113, 2016, pp. 8472-8477.
- TROUWBORST, A.; FLEURKE, F. Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, vol. 22, 2019, pp. 231-273.