

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de abril de 2022

**“EL LOBO Y SU ESTADO DE CONSERVACIÓN EN LAS
REGIONES BIOGEOGRÁFICAS DE LA PENÍNSULA IBÉRICA:
REFERENCIAS EMPÍRICAS Y DERECHO”**

**“THE WOLF AND ITS CONSERVATION STATUS IN THE SPANISH
BIOGEOGRAPHICAL REGIONS: EMPIRICAL REFERENCES AND
THE LAW”**

Autor: Agustín García Ureta*, Catedrático de Derecho administrativo,
Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción: 07/03/2022

Fecha de aceptación: 08/03/2022

Índice:

- 1. Introducción: nociones autónomas del ordenamiento europeo y
Artículo 14 de la Directiva de Hábitats**
- 2. Sobre el estado de conservación del lobo en la Península Ibérica**
 - 2.1. Sobre la certeza científica**
 - 2.2. Datos empíricos y “perplejidad” del jurista**
 - 2.3. La situación en las regiones biogeográficas y la supuesta
traslación a todo el territorio del Estado**
- 3. Comentarios conclusivos**
- 4. Bibliografía**

* El autor agradece a Iñigo Egusquiza (Departamento de Física Teórica de la Universidad del País Vasco) a Marco Onida y Lucía Iglesias (Dirección General de Medio Ambiente, Comisión Europea) y a Eleni Tryfon (Agencia Europea de Medio Ambiente) sus orientaciones para la preparación de este trabajo. Errores u omisiones solo deben atribuirse al autor.

Index:

- 1. Introduction**
- 2. Wolf’s conservation status in the Iberian Peninsula**
 - 2.1. Scientific certainty**
 - 2.2. Empirical data and jurist’s “perplexity”**
 - 2.3. The situation in the biogeographical regions and the alleged application to the whole of the Spanish territory**
- 3. Concluding remarks**
- 4. Bibliography**

Resumen:

Este trabajo analiza algunas cuestiones sobre la noción de “estado de conservación favorable” y su aplicación a las especies del Anexo V de la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en concreto el lobo (*canis lupus*). Asimismo, examina algunas críticas que se han vertido acerca de un trabajo anterior, de 2021, sobre el lobo y su estado de conservación en la Península Ibérica, por referencia a la red EIONET de la Unión Europea. En relación con esto, es necesario no confundir certeza absoluta con certeza científica, por cuanto que la mutabilidad, por mejora del conocimiento, es la característica esencial de la ciencia. Asimismo, se pone en evidencia que el grado de conocimiento es deficiente, como constata la Comisión Europea en diferentes informes. En tercer lugar, se vuelve a insistir que, respecto “cada” región biogeográfica continental en España, la red EIONET indica que una mayoría de aspectos no avala que se esté ante un estado de conservación favorable a los efectos de la Directiva de Hábitats.

Abstract:

This contribution analyses certain matters regarding the notion of “favourable conservation status” and its application to the species included into Annex V of Directive 92/43, on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, such as the wolf (*canis lupus*). In addition, it examines certain criticisms regarding a previous contribution, of 2021, on the wolf and its conservation status in the Iberian Peninsula by reference to the European Union EIONET network. In relation to this matter, it is necessary not to confuse absolute certainty with scientific certainty, since mutability, owing to the improvement of knowledge, is the essential characteristic of science. Secondly, the degree of knowledge is still deficient as reflected in different European Commission’s reports. Thirdly, the contribution reiterates that in every Spanish continental biogeographical region, EIONET shows that a majority of items manifests that the conservation status is not favourable as required by the Habitats Directive.

Palabras clave: Directiva 92/43. Estado de conservación favorable. Regiones biogeográficas. Lobo.

Keywords: Directive 92/43. Favourable conservation status. Biogeographical regions. Wolf.

1. INTRODUCCIÓN: NOCIONES AUTÓNOMAS DEL ORDENAMIENTO EUROPEO Y ARTÍCULO 14 DE LA DIRECTIVA DE HÁBITATS

1. Una de las peculiaridades del Derecho de la Unión Europea (UE), que algunas veces no se calibra debidamente, es que contiene nociones que son “autónomas” de los ordenamientos estatales. Esto implica que su interpretación dependa esencialmente de lo que señale el legislador europeo y, en última y esencial instancia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y no, por tanto, de lo que las autoridades estatales puedan eventualmente entender.¹ En el caso de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres,² (DH) una de sus nociones centrales es la de “estado de conservación favorable” (ECOFAV). La DH distingue dos definiciones sobre este concepto, relativas a hábitats y especies,³ intrínsecamente ligadas entre sí.

2. Por lo que respecta a las especies, la DH define “estado de conservación” de una especie y cuándo se entiende “favorable”. Lo primero, “estado de conservación”, es “el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones

¹ Un asunto ilustrativo es el asunto C-1242/07, *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*, ECLI:EU:C:2008:445.

² Este es su título oficial.

³ En el supuesto de los hábitats, la DH define, art. 1e), “estado de conservación de un hábitat”, como “el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2. El “estado de conservación” de un hábitat natural se considerará “favorable” cuando: - su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y - la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y - el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i)”.

en el territorio a que se refiere el artículo 2”. Lo segundo, ECOFAV, implica que:

*“- los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y
- el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y
- exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo”.*⁴

3. Por “conservación”, la DH entiende: “un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable con arreglo a las letras e) e i)”.⁵ Como en otras ocasiones en el Derecho, concurren diversos conceptos jurídicos indeterminados que, además, se remiten a aspectos científicos o bien empíricos. En todo caso, la DH coloca a la noción de ECOFAV en el centro del mandato jurídico que esta contiene. Así, el art. 2.2 DH señala:

“Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario”.

4. La DH impone que todas las medidas a adoptar, por exigencia de sus diversas normas y obligaciones de resultado, deben salvaguardar tal ECOFAV. En términos de la jurisprudencia general del TJUE, no solo se trata de adoptar un marco normativo completo, sino también de ejecutar medidas concretas y específicas de protección. Hay que advertir que la propia DH no solo se refiere al deber de mantener tal estado sino de restablecerlo (“*en un estado de conservación favorable*”). Este aspecto ha sido rescatado o, quizás mejor, redescubierto, por la Comisión Europea con su Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2030.⁶

5. La noción de ECOFAV, antes transcrita, tiene la peculiaridad de ligar sus tres incisos con la copulativa “y”. En todo caso, el estándar impuesto por la DH es coherente con el hecho de que esta directiva no protege toda la biodiversidad,⁷ sino determinados, aun extensos, hábitats y algunas especies, ya sean prioritarias como no. En efecto, la exigencia de ECOFAV es aplicable,

⁴ Art. 1.i) DH.

⁵ Art. 1.a) DH.

⁶ COM(2020) 380 final.

⁷ No obstante, la UE y sus Estados miembros son Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Decisión 93/626/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la celebración del Convenio sobre la diversidad biológica.

de manera indistinta, a todas las especies que enumeran los correspondientes anexos de la DH, en particular el IV (*especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta*) y el V (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*).

6. En el supuesto de las especies del Anexo V DH, los Estados miembros no se encuentran ante las mismas restricciones aplicables a aquellas del Anexo IV (protección estricta).⁸ Ahora bien, puesto que la exigencia de ECOFAV subyace a lo largo de la DH, es necesario garantizarla en el caso del artículo 14.1 DH, que indica:

*“Si los Estados miembros lo consideraren necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11, tomarán medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el Anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable”.*⁹

7. Otras versiones lingüísticas son coincidentes con el texto en español. Así la versión en inglés dice:

“If, in the light of the surveillance provided for in Article 11, Member States deem it necessary, they shall take measures to ensure that the taking in the wild of specimens of species of wild fauna and flora listed in Annex V as well as their exploitation is compatible with their being maintained at a favourable conservation status.”

8. Igualmente, la versión en francés señala:

“Si les États membres l'estiment nécessaire à la lumière de la surveillance prévue à l'article 11, ils prennent des mesures pour que le prélèvement dans la nature de spécimens des espèces de la faune et de la flore sauvages figurant à l'annexe V, ainsi que leur exploitation, soit compatible avec leur maintien dans un état de conservation favorable”.

9. En las tres versiones se puede observar que la locución “[s]i los Estados miembros lo consideraren necesario”, no atribuye discrecionalidad. En primer lugar, porque la norma invoca el art. 11 DH. De acuerdo con este, 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”.

⁸ Art. 16 DH.

⁹ El considerando decimocuarto señala que “conviene *garantizar* la aplicación de un sistema de vigilancia del estado de conservación de los hábitats naturales y de las especies mencionadas en la presente Directiva” (cursiva añadida).

10. Por tanto, la vigilancia es a los efectos del ECOFAV, en línea con el art. 2.2 DH, y no se limita a las especies que deban ser objeto de protección estricta. A este respecto, hay que recordar que, en el asunto C-75/01, el TJUE confirmó las alegaciones de la Comisión, en el sentido de que 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, que lleva consigo la obligación de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el mantenimiento de dichas especies en tal estado de conservación.¹⁰ En segundo lugar, la recogida en la naturaleza depende de la garantía del ECOFAV. En otras palabras, el art. 14 DH no exceptúa la obligación de mantener o restablecer el ECOFAV en el caso de las especies del Anexo V DH.

2. SOBRE EL ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL LOBO EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

11. Entrando ya en el caso del lobo en la Península Ibérica, la DH le otorga, al sur del río Duero, el estatus de especie que requiere una protección estricta (Anexo IV), mientras que al norte de este curso fluvial entra dentro del régimen jurídico del Anexo V y, por tanto, del art. 14.1 DH antes transcrito. A este respecto, hay que recordar que el territorio continental de la Península Ibérica se divide en tres regiones biogeográficas, alpina, atlántica y mediterránea.¹¹

12. Debido al interés suscitado por la cuestión del estado de conservación del lobo en la Península Ibérica, publiqué en 2021, en esta misma revista, un trabajo titulado “Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al derecho español”.¹² Este trabajo tuvo por objeto básico la noción de ECOFAV y el art. 14 DH, siendo anterior a la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Esta orden mantiene a todas las poblaciones del lobo en el Listado.¹³ Posteriormente, se han escrito otros trabajos, en particular, “El lobo: percepción social y régimen jurídico”,¹⁴ algunas de cuyas apreciaciones requieren de matización y mayor precisión para clarificar la cuestión jurídica planteada en mi trabajo de 2021.

¹⁰ Asunto C-75/01, *Comisión v. Luxemburgo*, ECLI:EU:C:2003:95, apts. 78-80.

¹¹ La región macaronésica abarca las Islas Canarias.

¹² (2021) *Actualidad Jurídica Ambiental*, pp. 6-5.

¹³ Artículo único. Esta orden no es objeto de examen este trabajo.

¹⁴ López Ramón, R. (2021) *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*.

2.1. Sobre la certeza científica

13. Una de las afirmaciones relacionada con mi trabajo de 2021 señala que, como jurista, uno no “puede asegurar cuál puede ser el estado de conservación del lobo en ninguna parte del territorio español”, “[n]i que se puedan encontrar posiciones científicas que permitan sostener tajantemente una respuesta unívoca”.

14. Obsérvese el empleo del adverbio (“tajantemente”) y el adjetivo (“unívoca”). Si uno se guiase por ellos, en escasísimas ocasiones se podría llegar a aseverar algo en el ámbito científico, despejando todas las dudas posibles (salvo en el contexto de las matemáticas). Parafraseando a Benjamín Franklin o a Daniel Defoe, según se considere su primer autor, no habría nada concluyente en el mundo, salvo la muerte y el pago de impuestos.

15. Más en serio, son contadas las situaciones en las que la certeza científica tiene ese carácter de tajante o unívoca, sin dejar por ello de ser certeza y científica. Certeza científica significa, de modo general, que, dentro del ámbito del conocimiento científico, depurado y depurable, el aserto está contrastado por sí mismo con evidencia sólida, y que se explica por o es compatible con el ámbito teórico que en cada momento esté validado por el experimento o la observación.¹⁵

16. Las normas que se han adoptado y los criterios empleados en la DH no se encuentran desligados de la realidad científica o empírica. Cualquier jurista que siga, incluso de manera discontinua, la jurisprudencia del TJUE sobre la DH, podrá observar que las discusiones se centran en numerosas ocasiones en datos empíricos a los que se aplican las normas relevantes, llegando a un fallo. Ya se trate en el caso de la posible afección al lince ibérico por el acondicionamiento de unas vías circulación,¹⁶ o la fragmentación del territorio del urogallo,¹⁷ o el estado del hámster europeo,¹⁸ por citar algunos asuntos, el TJUE tiene que afrontar la vertiente empírica de cada uno de ellos. Lo anterior resulta evidente en las dos sentencias que han tratado de las excepciones aplicables a la protección del lobo.¹⁹

¹⁵ Véase Palmer, T.N. y Hardaker, P.J. “Handling uncertainty in science”, (2011) *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, n. 369, pp. 4681-4684.

¹⁶ Asunto C-308/08, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:2010:281.

¹⁷ Asunto C-404/09, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:2011:768.

¹⁸ Asunto C-383/09, *Comisión v. Francia*, ECLI:EU:C:2011:369.

¹⁹ Asunto C-342/05, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2007:341. Asunto C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. Mustonen*, ECLI:EU:C:2019:851.

17. El jurista puede concluir, también y legítimamente, que el estado de conservación de una especie no es favorable, lo que, aparte de en los correspondientes datos empíricos, se puede sustentar en otro principio jurídico como el de cautela. Este, lejos de ser un comodín de fácil o conveniente invocación,²⁰ tiene un papel esencial en el contexto de la protección de determinadas especies, en particular, aquellas que el legislador europeo ha considerado que merecen una protección reforzada, tanto en relación con las zonas de protección,²¹ como frente a su captura en la naturaleza, como así ha destacado el TJUE.

2.2. Datos empíricos y “perplejidad” del jurista

18. Otro de los comentarios relacionados con las conclusiones que avancé en el estudio de 2021, antes referido, indica que causan perplejidad los amplios márgenes que figuran en EIONET sobre la población del lobo en España, que en la región Atlántica se fija entre 421 y 876 ejemplares, y en la Mediterránea entre 803 y 1.504, es decir, en total, un mínimo de 1.221 lobos y un máximo de 2.380. A lo anterior se añade que “[n]o se comprenden bien ni las holgadas cifras ofrecidas ni qué puntos de información nacionales han podido proporcionar datos tan distantes de los reflejados en el censo elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con las comunidades autónomas”.

19. Las horquillas siempre existen, incluso cuando los datos son de alta cantidad y calidad. La anchura de las horquillas depende de las técnicas de tratamiento estadístico o de las limitaciones inherentes al modelo científico. La penuria de datos hace que aquellas sean más grandes.

20. Se desprende de los propios estudios científicos las dificultades de contabilizar los individuos y las manadas.²² Adviértase lo que se señala, por ejemplo, respecto de Andalucía, en el *Censo 2012-2014 de Lobo Ibérico*, último que se ha hecho:

²⁰ Art. 191.2 TFUE. de Sadeleer, N. *Environmental Principles*, Oxford University Press, 2021, pp. 135-360, en especial p. 184-187.

²¹ Téngase en cuenta que por lo que respecta a la designación de zonas de especial protección, el Anexo II DH 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 tales zonas.

²² Véase, Fernández-Gil, A. Quevedo, M. Barrientos, L. Nuño, A. Naves, J. de Gabriel, M. Ordiz, A. y Revilla, E. “[Pack size in humanized landscapes: the Iberian wolf population](#)” *Wildlife Biology* 6 de mayo de 2020, (Fecha de último acceso 22 de marzo de 2022).

*“En Andalucía, considerando los datos de lobo de las últimas décadas se seleccionaron para su muestreo 201 cuadrículas de 10x10 kilómetros, de las cuales para el periodo 2013-2014 se han muestreado 94, recopilando en 26 de ellas posibles indicios de presencia de lobo (huellas y excrementos). Los resultados genéticos preliminares de 34 deposiciones que se han podido analizar, han confirmado lobo en al menos 5 heces pertenecientes a cuatro cuadrículas distintas. Además de los datos de presencia obtenidos en el censo se han realizado entrevistas y se han recopilado datos de avistamientos y escuchas de aullidos. Todo ello confirmaría la supervivencia del lobo en el sur Peninsular. Sin embargo, debido la obtención de un número insuficiente de datos de presencia de la especie se hace difícil estimar su tamaño poblacional concreto en Sierra Morena. Aunque se han recopilado citas de entrevistas que apuntan la reproducción en 2013 y en 2014, al no haberse podido contrastar directamente por los miembros del equipo de campo, ni recopilar evidencias demostrables, no ha sido considerada probada la reproducción y por tanto la presencia segura de ningún grupo familiar”.*²³

21. Por otra parte, es necesario recordar qué es EIONET. Esta es el resultado 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. EIONET se nutre de la información que proporcionan los Estados miembros. En otras palabras, la Agencia Europea de Medio Ambiente o la Comisión Europea no llevan a cabo habitualmente prospecciones de campo, por ellas mismas,²⁴ sino que dependen básicamente de los datos aportados por los Estados miembros.

22. A este respecto, la Comisión ha puesto en evidencia las deficiencias de la cadena de información en su “Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2013-2018”:

*“La evaluación de los progresos realizados en el estado de conservación exige contar con sistemas de seguimiento adecuados en todos los Estados miembros. Sin embargo, en muchos casos la información comunicada procede de estudios parciales realizados con otros fines. En otros casos, los Estados miembros no disponen de datos adecuados y se apoyan en dictámenes de expertos. En lo que se refiere a los hábitats y especies de la Directiva de los hábitats, más del 40 % de la información notificada procede de estudios parciales y más del 20 % se basa únicamente en la opinión de expertos”.*²⁵

²³ [Censo 2012-2014 de lobo ibérico \(Canis lupus, Linnaeus, 1758\) en España](#) (Fecha de último acceso 25 de febrero de 2022).

²⁴ La calidad del aire es una excepción.

²⁵ COM(2020) 635 final, pp. 14-15, cursiva suprimida. Los problemas que plantean los informes sobre la aplicación de la DH y de la Directiva 2009/147, relativa a las aves silvestres, han sido tratados en mi trabajo, “Lost in translation? Reporting obligations under the EU Wild Birds and Habitats Directives, (2020) *Environmental Liability*, pp. 7-22.

23. En relación con la “perplejidad” que se ha expresado, lo que sí se puede constatar es la carencia de datos concluyentes sobre el número y evaluación del estado de conservación de las especies. De hecho, en 2017, la Comisión Europea le atribuyó a España un dudoso récord, a saber, tener el mayor porcentaje de evaluaciones sobre el estado de conservación de hábitats y especies con clasificación “desconocido” (aproximadamente el 25 %) entre los Estados miembros.²⁶ A lo anterior, la Comisión Europea indicó, también en el caso español:

*“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 %). (...) Menos del 10 % de los tipos de hábitat y el 20 % de las especies cuyo estado de conservación se evaluó como desfavorable están mejorando”.*²⁷

24. Las anteriores evaluaciones consideran a las especies de la DH en su conjunto, pero reflejan un aspecto de importancia, a saber, que, en numerosas ocasiones, los científicos no pueden proporcionar datos fiables sobre la situación de aquellas, porque: a) no es posible en todo caso hacer censos medianamente concluyentes, o, como señala la Comisión, b) simplemente no se han desplegado los medios suficientes para cubrir la laguna cognoscitiva, tarea esta que, hay que reiterar, corresponde a los Estados miembros y, en el caso español, a las Comunidades Autónomas.²⁸ En relación con lo anterior, la Comisión ha añadido, en la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE sobre España”, que 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”.²⁹

25. El informe exigido por el art. 17 DH sobre la aplicación de la directiva,³⁰ con los datos aportados por España para los períodos 2007-2013 y 2013-

²⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, “Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE. Informe de España”, SWD(2017) 42 final, p. 12.

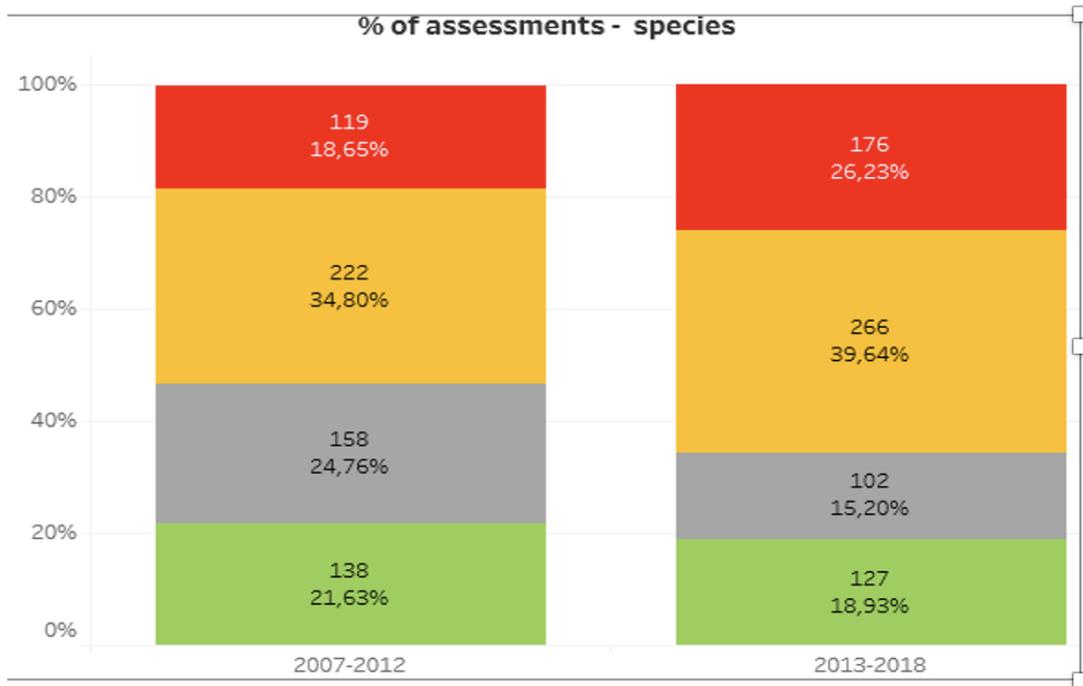
²⁷ *Ibid.*

²⁸ Arts. 11 y 18 DH, respectivamente.

²⁹ SWD(2017) 42 final, p. 13, cursiva añadida.

³⁰ Esta norma indica: “1. Cada seis años a partir de la expiración del plazo previsto en el artículo 23, los Estados miembros elaborarán un informe sobre la aplicación de las disposiciones que hayan adoptado en el marco de la presente Directiva. Dicho informe incluirá, en particular información sobre las medidas de conservación a que se refiere el apartado 1 del artículo 6, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II y los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. Dicho informe, acorde con el modelo establecido por el comité, se remitirá a la Comisión y estará a disposición del público. 2. La Comisión elaborará un informe de síntesis basándose en los informes a que se refiere el apartado 1. Dicho informe incluirá una evaluación adecuada de los progresos realizados y, en particular, de la contribución de Natura 2000 a la

2018,³¹ respectivamente, refleja, de manera elocuente, la distribución de evaluaciones favorables (verdes en el gráfico adjunto) y, sobre todo, desconocidas (en gris), desfavorables-inadecuadas (naranja) o desfavorables-malas (rojo):

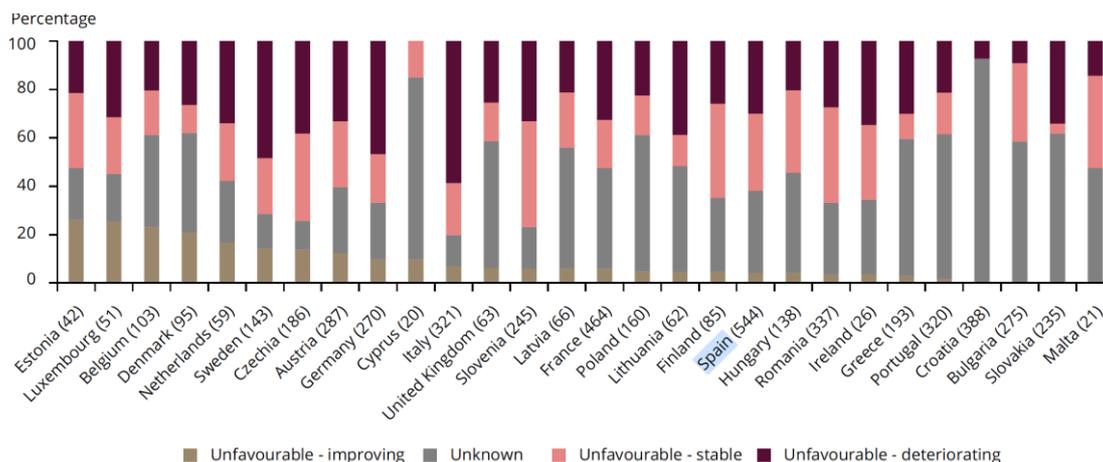


26. Por su parte, la Agencia Europea de Medio Ambiente ofrece el siguiente panorama en su informe 10/2020, "State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018",³² sobre la tendencia del grado de conservación de las especies en los Estados miembros:

consecución de los objetivos que se especifican en el artículo 3. La parte del proyecto de informe relativa a la información facilitada por un Estado miembro se presentará a las autoridades del Estado miembro de que se trate para su verificación. La Comisión publicará, tras someterla al Comité y a más tardar dos años después de la recepción por parte de la Comisión de los informes a que se refiere el apartado 1, la versión definitiva del informe y la remitirá a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social".

³¹ [Centro de Recursos de Comunicación e Información para Administraciones, Empresas y Ciudadanos \(CIRCABC\)](#) (Fecha de último acceso 22 de marzo de 2022).

³² La única versión es en inglés, p. 60.



27. La anterior gráfica pone de manifiesto la alta proporción de desconocimiento, dentro de las desfavorables, situación similar a algunos otros Estados miembros.

28. Lo que se quiere indicar con todo lo anterior es que el conocimiento científico sobre la realidad de las especies cubiertas por la DH sigue siendo deficiente en el caso español (también en otros Estados miembros). Esto resulta evidente en el supuesto concreto de las *evaluaciones* realizadas. Trasladando lo anterior al mundo jurídico, regido por un patrón de protección (y de cautela), es lógico que sea este el que prime o, por indicarlo de otra manera, que la obligación de probar, entre otras cosas, que el ECOFAV de una especie es tal, recaiga en las autoridades de los Estados miembros que pretendan autorizar su captura en la naturaleza bajo el art. 14 DH. Este constituye el umbral que hay que superar tratándose de las especies objeto de protección especial (Anexo IV), pero también de los ejemplares del Anexo V.

2.3. La situación en las regiones biogeográficas y la supuesta traslación a todo el territorio del Estado

29. En el trabajo anteriormente mencionado, que discrepa de mis conclusiones, se señala que la región alpina “no debe considerarse en el caso español, ya que aparece en cursiva en EIONET, lo cual significa, según se advierte en la misma, que “recoge datos no tomados en consideración para la evaluación”, algo lógico, se añade, “en el caso de los Pirineos –nuestra región Alpina– porque *no quedan lobos* que puedan conservarse”.

30. Un primer comentario tiene que ver con la nota relativa al empleo de la cursiva en EIONET. Esta dice literalmente: “Las filas en cursiva muestran los datos que no se han tenido en cuenta a la hora de realizar las evaluaciones (presencia marginal, ocasional, extinguida anteriormente [a la Directiva de

Hàbitats], información, informes opcionales, etc.)”.³³ Sin embargo, una cuestión es que algunos datos concretos no se tengan en cuenta *en una evaluación* y otra que existan, de manera incompleta, o que no los haya, o que la especie pueda ser esporádica.³⁴ En el caso de EIONET el no tener en cuenta los datos constata la carencia de datos, algo, por cierto, que en el caso español es endémico. Además, si no se conoce la realidad, ¿cómo se puede afirmar que es favorable? Sobre el futuro de la especie en esta región biogeográfica, EIONET indica:

“El futuro de la especie en la región Alpina depende de los movimientos dispersivos y la colonización de nuevos ejemplares provenientes del norte (Italia y Francia). La dispersión del lobo desde las poblaciones del oeste de España hacia Pirineos parece improbable debido a las presiones y barreras a las que se enfrenta la especie en las zonas periféricas de su distribución, como los controles poblacionales o la fragmentación del hábitat”.³⁵

31. Una segunda consideración tiene que ver con la aseveración de que “en el caso de los Pirineos no quedan lobos *que puedan conservarse*”, ya que no se aporta ningún dato empírico confirmatorio. Cabe plantearse, en primer lugar, si no se trata, en realidad, de una afirmación “tajante” y “unívoca”, que es lo que precisamente se critica del trabajo en el que he indicado que el estado del lobo no es favorable (sobre la traslación *espacial* de esto se vuelve más adelante). La Generalitat de Cataluña indica en su página web:

“Actualmente, el lobo se encuentra en la sierra del Cadí-Moixeró y en la zona fronteriza con Francia de las comarcas de la Cerdanya y el Ripollès. Todavía no se ha confirmado la reproducción ni se conoce con exactitud el número de ejemplares, que en todo caso es de pocos individuos. En 2018 se identificaron 2 ejemplares (n=16, n=17) en el Puerto del Conde. También apareció un ejemplar nuevo de lobo, macho adulto, atropellado en una autovía en Montràs, el Baix Empordà. En 2019 se ha identificado un único ejemplar (n=16) en el Puerto del Conde, ya detectado en 2017 y 2018”.³⁶

32. La crítica que se hace a mis conclusiones en el trabajo de 2021 abarca también el empleo de los datos de EIONET, dado que: “a) en ningún caso cabe referir a todo el territorio de un Estado evaluaciones que están hechas por regiones biogeográficas; y b) por añadidura, en la región Mediterránea al menos, hay que introducir la distinción fundamental que figura en la Directiva

³³ Traducción del autor. “Rows in italic shows data not taken into account when performing the assessments (marginal presence, occasional, extinct prior HD, information, optional reports, etc.)”.

³⁴ Como es sistemático en la aplicación del conocimiento científico, en el caso del ítem 6.6, relativo al tamaño de la población en la región alpina, el método utilizado es la estimación parcial fundada principalmente en la extrapolación de una cantidad limitada de datos.

³⁵ Apt. 10, cursiva suprimida.

³⁶ [Gencat. Medio ambiente y sostenibilidad. Lobo](#). (Fecha de último acceso 25 de febrero de 2021).

de Hábitats, esto es, la diferencia entre las poblaciones situadas al norte y las presentes al sur del río Duero, y ello debido a que esta es una referencia normativa esencial para distinguir el régimen jurídico de la especie considerada”.

33. A este respecto, el TJUE ya ha tenido la oportunidad de afirmar, en el contexto de los arts. 12 y 16 DH, que 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.³⁷ Puesto la noción de ECOFAV se refiere al “área de distribución natural”,³⁸ el TJUE ha afirmado también 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.³⁹

34. La Península Ibérica continental, incluido Portugal, abarca tres regiones biogeográficas, alpina, atlántica y mediterránea. Como especifiqué en mi anterior artículo,⁴⁰ por referencia a EIONET, en cada una de las tres regiones la evaluación que se ha hecho del lobo es desfavorable, con la cautela de la región alpina antes mencionada. Vuelvo a incluir la tabla resumen que hice en su momento reflejando lo que indica 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

35. Pero es que, en el caso concreto de la región atlántica, de los seis criterios que se manejan en EIONET, dos son desfavorables y uno desconocido. Este último ítem (*perspectiva futura*) puede no ser solo una consecuencia de la situación de la especie, sino también del hecho de que no se hayan desplegado los medios para determinar cómo puede ser tal

³⁷ Asunto C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. Risto Mustonen*, ECLI:EU:C:2019:851, apts. 58-61.

³⁸ Art. 1.i) (segundo inciso) DH.

³⁹ Asunto C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor v. TM, UN, Direcția pentru Monitorizare și Protecția Animalelor*, ECLI:EU:C:2020:458, apt. 38.

⁴⁰ El epígrafe 3.3. dice expresamente: “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”, cursiva añadida.

perspectiva futura que, por cierto, constituye uno de los aspectos que menciona la definición de ECOFAV en cada uno de sus tres incisos (“a largo plazo”; “futuro previsible”; “a largo plazo”). Ahora bien, en estas condiciones, resulta difícil sostener –con fundamento en EIONET– que el estado de conservación sea favorable a la luz de la definición de ECOFAV, incluso en el caso de la región biogeográfica en la que la población es más numerosa, y que con ello se haya cumplido el estándar del art. 14 DH.

36. De manera general, y en cada una de las tres regiones biogeográficas, EIONET aporta, entre las fuentes de información adicionales, lo siguiente:

“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 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)”⁴¹

37. El hecho de que la Comisión Europea no haya iniciado, en su caso, un procedimiento de infracción contra España no es conclusivo de que el ECOFAV se haya garantizado, si se tienen en cuenta las propias lagunas con las que se enfrenta esta institución. A lo anterior hay que añadir que, hasta la fecha y que se sepa, ningún tribunal español ha remitido al TJUE una cuestión prejudicial sobre la interpretación y aplicación del art. 14 DH, que pudiera clarificar el alcance de la obligación de resultado que exige.

3. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

38. Las normas tienen su propio ecosistema, pero no son ajenas a la realidad, a los datos empíricos o al tratamiento científico de estos. Con base en ellos está también diseñado el edificio normativo de protección de la biodiversidad y, en general, del Derecho ambiental. Por ello, el jurista puede (y debe) tener en cuenta tales aspectos, a salvo de pretender llevar a cabo análisis sin conexión con la realidad. Esto es posible, ciertamente, pero en el caso del Derecho ambiental puede resultar menos comprensible. Tratándose del lobo, el marco jurídico que se ha adoptado por las instituciones europeas se remite a la evidencia empírica directa y a su tratamiento científico. La ciencia no puede ofrecer conclusiones tajantes y unívocas ni, en ocasiones, datos medianamente sólidos, pero esta circunstancia es consustancial a ella. Ahora bien, ante la falta

⁴¹ Cursiva suprimida. La fuente que proporciona EIONET se encuentra en: [“Por la convivencia del hombre y el lobo: aproximación al balance de mortalidad no natural del lobo ibérico”](#), 2017.

de certeza, el propio derecho articula mecanismos de salvaguarda o cautela que pretenden garantizar que aquello que se quiere proteger por su fragilidad o variabilidad así lo sea. Esto es lo que refleja el art. 14 DH y la noción de ECOFAV.

4. BIBLIOGRAFÍA

DE SADELEER, N. *Environmental Principles*, Oxford University Press, 2021.

FERNÁNDEZ-GIL, A. QUEVEDO, M. BARRIENTOS, L. NUÑO, A. NAVES, J. DE GABRIEL, M. ORDIZ, A. y REVILLA, E. “Pack size in humanized landscapes: the Iberian wolf population,” *Wildlife Biology*, 6 de mayo de 2020. Disponible en: <https://bioone.org/journals/wildlife-biology/volume-2020/issue-2/wlb.00594/Pack-size-in-humanized-landscapes-the-Iberian-wolf-population/10.2981/wlb.00594.full> (Fecha de último acceso 22 de marzo de 2022)

GARCÍA URETA, A. “Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al derecho español”, (2021) *Actualidad Jurídica Ambiental*, pp. 6-5. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-consideraciones-sobre-el-regimen-juridico-de-la-union-europea-e-internacional-de-aplicacion-al-lobo-canis-lupus-y-su-traslacion-al-derecho-espanol/> (Fecha de último acceso 22 de marzo de 2022)

GARCÍA URETA, A. “Lost in translation? Reporting obligations under the EU Wild Birds and Habitats Directives, (2020) *Environmental Liability*, pp. 7-22. Disponible en: <https://ehubox.ehu.eus/s/TbteygWyyHDjc34> (Fecha de último acceso 22 de marzo de 2022)

LÓPEZ RAMÓN, R, “El lobo: percepción social y régimen jurídico”, (2021) *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*.

PALMER, T.N. y HARDAKER, P.J. “Handling uncertainty in science”, (2011) *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, n. 369, pp. 4681-4684.