

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2025

TIEMPOS CAMBIANTES EN LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN DEL LOBO

CHANGING TIMES IN WOLF CONSERVATION POLICY

Autor: Carlos Javier Durá Alemañ. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC. Centro Internacional de Estudios en Derecho Ambiental. CIEDA.CIEMAT

Autor: Fernando Valladares. Museo Nacional de Ciencias Naturales (MNCN-CSIC)

Autor: José Vicente López-Bao. Instituto Mixto de Investigación en Biodiversidad (IMIB-CSIC)

Fecha de recepción: 11/12/2024

Fecha de aceptación: 16/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00397>

Resumen:

El lobo, al igual que otros grandes carnívoros en Europa, ha experimentado un proceso de recuperación y expansión en las últimas décadas. En los últimos años, la Comisión Europea ha apostado por un nuevo marco de convivencia con la especie en este escenario de recuperación poblacional en una Europa con

diferentes visiones acerca de cómo convivir con esta especie. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Justicia. Sin embargo, y contra todo pronóstico, las decisiones políticas se imponen a los planteamientos científicos y a la jurisprudencia del TJUE, rebajando la protección de la especie, creando una inseguridad jurídica en la conservación del lobo sin precedentes.

Palabras clave: Lobo. Especies amenazadas. Caza. Política ambiental. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Índice:

1. Introducción
2. Vaivenes en la conservación de una especie clave
3. Jurisprudencia reciente del TJUE con el lobo: sentencia C-674/17
4. La sentencia C-88/19, la conservación del lobo va más allá de las áreas protegidas
5. La sentencia C-601/22, si el Estado de Conservación de la Especie no es favorable, no hay excepciones a la prohibición de matar lobos
6. La sentencia C-436/22 insiste en prohibir la caza mientras el lobo no esté exento de riesgos
7. Las recomendaciones científicas no se toman en cuenta
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El lobo, al igual que otros grandes carnívoros en Europa, ha experimentado un proceso de recuperación y expansión en las últimas décadas. Actualmente, se estima que alrededor de [21,500 lobos habitan en la Europa del siglo XXI](#), y su presencia se ha constatado en todos los Estados miembros continentales de la Unión Europea. Pero esta recuperación genera polémica. Los cambios políticos nacionales y europeos abren ahora incertidumbre, al proponerse medidas contradictorias, y perplejidad, porque esas medidas no cuentan con el soporte científico requerido por la legislación.

2. VAIVENES EN LA CONSERVACIÓN DE UNA ESPECIE CLAVE

En los últimos años, la Comisión Europea ha apostado por un nuevo marco de convivencia con la especie en este escenario de recuperación poblacional en una Europa con diferentes visiones acerca de cómo convivir con esta especie. Destacan las recomendaciones dadas por la Comisión Europea para fomentar la coexistencia con la especie basada en el uso de medidas de prevención de daños. O el documento de orientación sobre “la protección estricta de las especies animales de interés comunitario en virtud de la Directiva sobre los Hábitats”, donde establece que la eliminación de lobos en las poblaciones incluidas en el Anexo IV de la Directiva debería ser el último recurso, cuando se hayan demostrado ineficaces otros sistemas de prevención de daños no letales. Uno los documentos llamados a ser la referencia en la conservación de la naturaleza en Europa, la Estrategia Europea para la Conservación de la Biodiversidad 2030, en su apartado 196, y en relación con el lobo, manifiesta “...que se aplique íntegramente la Directiva Hábitats, adaptando las medidas de conservación a los últimos avances técnicos y científicos...”.

Paralelamente, la justicia europea, y su jurisprudencia, también ha establecido orientaciones claras para avanzar hacia nuevos escenarios de coexistencia. En los últimos años, se han dictado dos sentencias (a consecuencia de dos cuestiones prejudiciales planteadas por juzgados de Finlandia y Rumania) que están determinando los parámetros legales en la conservación del lobo en [la Unión Europea](#). A ello debemos sumar otros dos pronunciamientos producidos recientemente (a consecuencia de dos cuestiones prejudiciales planteadas por juzgados de España y Austria). La importancia de los siguientes pronunciamientos radica en que marcan las decisiones a seguir al resto de órganos jurisdiccionales estatales de la Unión Europea, cuando [deban afrontar situaciones similares](#).

3. JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TJUE CON EL LOBO: SENTENCIA C-674/17

La sentencia [C-674/17](#), establece que la caza no puede emplearse como herramienta de gestión para poblaciones de lobo en el Anexo IV de la Directiva.

La ciencia debe prevalecer. El Instituto Finlandés de la Fauna Silvestre concedió a dos ciudadanos de su país la posibilidad de cazar un total de siete ejemplares de lobo como medida de gestión, justificando la acción en el marco de las excepciones previstas conforme el artículo 16, apartado 1, letra e), de la Directiva Hábitats. La sentencia, entre otras cuestiones realiza una llamada de atención en el sentido de que no se puede establecer una medida excepcional cuando lo que se pretende conseguir con la misma puede alcanzarse con otro tipo de medidas que no sean perjudiciales para la especie, dando especial relevancia al hecho de que en ningún momento se ha profundizado en tratar de implantar otro tipo de soluciones al respecto. La sentencia refuerza la idea de que el uso de la caza encaminada a mejorar la tolerancia social hacia los lobos no puede ser argumento para su utilización como herramienta de gestión, sino que deberá ser la ciencia la que avale la gestión de la especie. Hasta 2021, en España, cuando se aprueba la Orden TED/980/2021, las medidas de gestión en torno al lobo han estado fundamentadas básicamente en la extracción de ejemplares y la gestión cinegética de la especie, sin que quede justificada su efectividad desde un punto de vista científico. Esta sentencia recalca que debe ser la ciencia la que determine las [decisiones relacionadas con la gestión de la especie](#).

4. LA SENTENCIA C-88/19, LA CONSERVACIÓN DEL LOBO VA MÁS ALLÁ DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Por otro lado, la sentencia [C-88/19](#), motivada por una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal de Rumanía, trata de si un pueblo en el que se encontró un lobo formaba parte del área de distribución natural de la especie. El tribunal responde positivamente a esta cuestión y legitima un enfoque de coexistencia para la conservación del lobo en Europa. Establece el planteamiento de que, en Europa, la conservación de grandes carnívoros en paisajes humanizados se ha establecido compartiendo un mismo espacio, independientemente de que sean lugares con un reconocimiento jurídico de área protegida o no. La sentencia del TJUE también deja claro que los conflictos deben mitigarse y lograrse la coexistencia haciendo uso de la disposición de derogaciones incluida en la Directiva, y no declarando que las especies no están protegidas en determinados lugares.

5. LA [SENTENCIA C-601/22](#), SI EL ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LA ESPECIE NO ES FAVORABLE, NO HAY EXCEPCIONES A LA PROHIBICIÓN DE MATAR LOBOS

Recientemente, promovido por un tribunal austríaco, el TJUE ha concluido que, a la hora de concederse una excepción a la prohibición de matar ejemplares de lobo en poblaciones incluidas en el Anexo IV de la Directiva Hábitats con el objetivo de evitar daños graves al ganado, la población de la especie debe encontrarse en un estado de conservación favorable, tanto en el ámbito local como nacional y en el caso que fuera posible, en el plano transfronterizo. La excepción no deberá perjudicar el mantenimiento del estado de conservación favorable en ninguno de estos tres ámbitos. Además, establece que los daños graves deben ser, en gran medida, imputables al ejemplar objeto de la excepción y no debe existir ninguna otra solución satisfactoria. La implementación de medidas preventivas de protección del ganado no letales debería por lo tanto prevalecer.

6. LA SENTENCIA C-436/22 INSISTE EN PROHIBIR LA CAZA MIENTRAS EL LOBO NO ESTÉ EXENTO DE RIESGOS

Por último, un cuarto pronunciamiento del TJUE, el [asunto C-436/22](#) con relación a la gestión del lobo en la Comunidad de Castilla y León, establece que el lobo no puede ser declarado como especie objeto de caza en el ámbito regional cuando su estado de conservación a nivel nacional es desfavorable. Las medidas de gestión de las especies deben tener en todo caso por objeto el mantenimiento o el restablecimiento de dichas especies en un estado de conservación favorable.

7. LAS RECOMENDACIONES CIENTÍFICAS NO SE TOMAN EN CUENTA

Contra todo pronóstico, las decisiones políticas se imponen a los planteamientos científicos y a la jurisprudencia del TJUE, creando una inseguridad jurídica en la conservación del lobo sin precedentes. A finales de 2024, sin ningún tipo de evidencia científica y sentando un precedente hasta

ahora nunca visto en Europa, se ha aprobado la propuesta presentada por la Comisión Europea de modificar el Convenio de Berna respecto a la situación del lobo, concretamente de "estrictamente protegida" (Apéndice II del Convenio de Berna) a "protegida" (Apéndice III del Convenio de Berna). A continuación, a principios de diciembre, con los votos a favor de 38 Estados (incluidos los 27 de la UE), 5 votos en contra y dos abstenciones, se aprobó dicha propuesta de modificación.

Cabe destacar que, en el caso de España, el lobo dentro del Convenio de Berna ya está incluido en el Apéndice III desde 1986. Además, en los Estados Miembros, prevalece la legislación nacional y, por tanto, en el caso de España prevalece la Orden TED/980/2021, que incluye al lobo en el Lista de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE).

Al prosperar dicha propuesta por los integrantes del Convenio de Berna, el siguiente paso será que la Comisión Europea presente una propuesta de modificación de la Directiva Hábitats, que tendría que ser aprobada por todos los Estados Miembros, y por el Parlamento Europeo. Esta situación provocaría una importante inseguridad jurídica debido a que la Directiva Hábitats se sustenta en la evidencia científica y cualquier modificación deberá estar amparada en la mejor información científica disponible. Y revela que las presiones de ciertos partidos políticos y grupos de la sociedad son fuertes y hacen tambalear el espíritu de la legislación ambiental basada en evidencia científica.

8. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN Europea. *Comunicación C (2021) 7301 final, de la Comisión: Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats*. Bruselas (Bélgica): Comisión Europea, 2021, 131 p. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2021)7301) (Fecha de último acceso 10/12/2024)

BOITANI, L. et al. *Convention On The Conservation Of European Wildlife And Natural Habitats: Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*. Roma: Consejo de Europa: Convención de Berna, 2022, pp. 1-25. Disponible en: <https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern->

[convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47](#) (Fecha de último acceso 10/12/2024)

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Aspectos legales de la solicitud de inclusión del lobo ibérico (*Canis lupus signatus*) en el Catálogo Español de Especies Amenazadas en la categoría de "Vulnerable" y subsidiariamente, la inclusión de toda su población española en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 116, octubre 2021, pp. 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00324> (Fecha de último acceso 10/12/2024)

- Últimas sentencias del Tribunal Europeo de la Unión Europea sobre el lobo (*Canis lupus*) y su potencial repercusión en la gestión de la especie en España. *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal= Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies*, n. 7, abril-mayo 2021, pp. 1-60. Se puede solicitar en: <http://hdl.handle.net/10045/115841> (Fecha de último acceso 10/12/2024)

DURÁ-ALEMAÑ, C. Javier; MOLEÓN, Marcos; PÉREZ-GARCÍA, Juan M.; Serrano, David; SÁNCHEZ-ZAPATA, José A. Climate change and energy crisis drive an unprecedented EU environmental law regression. *Conservation letters*, vol. 16, n. 3, mayo-junio 2023, pp. 1-3. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/conl.12958> (Fecha de último acceso 10/12/2024)

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier; MORALES REYES, Zebensui; BRUFAO CURIEL, Pedro; PUEYO RODERO, Jesús Agustín; ZATARAIN VALDEMORO, Francisco Javier; LÓPEZ BAO, José Vicente. Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 147, julio 2024, pp. 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00377> (Fecha de último acceso 10/12/2024)

EPSTEIN, Yaffa, LOPEZ-BAO, José Vicente; TROUWBORST, Arie; CHAPRON, Guillaume. EU Court: Science must justify future hunting. *Science*, vol. 366, 22 noviembre 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1126/science.aaz8424>.

REVUELTA, Inmaculada. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de junio de 2020 (cuestión prejudicial de interpretación), sobre la Directiva 92/43, de hábitats (arts. 12.1 y 16.1) (Rumanía, asunto C-88/19). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 148, julio 2020, pp. 151-154. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea-rumania-habitats-transporte-de-animales/> (Fecha de último acceso 10/12/2024)

- Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 2024 (cuestión prejudicial de validez e interpretación) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (arts. 12.1, en conexión con el Anexo IV; y 16.1) (Austria, asunto C-601/22). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 148, septiembre 2024, pp. 163-168. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-austria-caza-lobo/> (Fecha de último acceso 10/12/2024)
- Sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de julio de 2024 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (arts. 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17) (España, asunto C-436/22). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 148, septiembre 2024, pp. 169-174. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-espana-caza-lobo/> (Fecha de último acceso 10/12/2024)

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Sentencia del Tribunal de Justicia la Unión Europea (Sala Segunda), de 10 de octubre de 2019, por la que se resuelve cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 16.1 la Directiva 92/43/CE, de hábitats y especies (Finlandia, asunto C-674/17). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, noviembre 2019, pp. 69-71. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-finlandia-caza-lobo/> (Fecha de último acceso 10/12/2024)