

Tutela europea de las especies de fauna silvestre merecedoras de un régimen de protección especial. el caso del lobo ibérico a la luz de la reciente jurisprudencia del TJUE

European protection of wild fauna species deserving special protection. the case of the iberian wolf in light of recent CJEU case law

MARÍA ISABEL MERINO DÍAZ

Universidad de Valladolid

misabel.merino@uva.es

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8441-7872>

Recibido/Received: 07.08.2025. Aceptado/Accepted: 18.12.2025

Cómo citar / How to cite: Merino Díaz, María Isabel Merino (2026). “Tutela europea de las especies de fauna silvestre merecedoras de un régimen de protección especial. el caso del lobo ibérico a la luz de la reciente jurisprudencia del TJUE”. *Revista de Estudios Europeos*, 87, 742–779.



Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/3t9agr10>

Resumen: El presente artículo tiene por objeto estudiar el actual estatus jurídico del lobo ibérico tanto en la legislación de la Unión Europea como en la legislación nacional española, sin olvidar su previo estatus jurídico y las recientes modificaciones que le han sido aplicadas, así como las perspectivas a futuro. En este sentido, y ante las polémicas surgidas, se analizará reciente jurisprudencia del TJUE, en particular, la STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. 436/22, la cual disipa todas las dudas en torno al estatus jurídico del animal, las consecuencias de su catalogación y posibles medidas aplicables. Con este propósito, se examinará con detenimiento la Directiva hábitats en lo que a *canis lupus* se refiere, los principios de precaución y cautela y el requisito de la evidencia científica en relación a la aplicación de medidas de gestión. Asimismo, se abordará sucintamente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo de España contra la Ley 1/2025 de prevención de las pérdidas y desperdicio alimentario.

Palabras clave: directiva hábitats; *canis lupus*; caza; estado de conservación; evidencia científica

Abstract: The present article aims to study the current legal status of the Iberian wolf both European Union legislation and national Spanish legislation, without forgetting its previous legal status and recent modifications which have been implemented, as well as future prospects. In this regard, and in light of controversies have been arisen, recent case-law will be analysed, in particular, Judgment of CJEU (First Chamber) of 24th July 2024, c. 436/22, which dissipates all doubts regarding legal status of the animal, the consequences of its cataloguing, and possible applicable measures. To this end, Habitats Directive regarding *canis lupus*, the principles of precaution and caution and the requirement of scientific evidence concerning the implementation of management measures, will be examined. Likewise, the appeal of unconstitutionality filed by the Spanish Ombudsman against Law 1/2025 on the prevention of food loss and food waste will be briefly addressed.

Keywords: habitats directive; *canis lupus*; hunting; state of preservation; scientific evidence

INTRODUCCIÓN

El lobo ibérico (*Iberian wolf*) o *canis lupus signatus*¹ ha constituido desde tiempos inmemoriales una especie representativa de la fauna silvestre española, dejando un auténtico legado sociocultural en ámbitos como la literatura, el cine o el arte². Conocidas figuras como la del naturalista de origen burgalés Félix Rodríguez de la Fuente³ pusieron de manifiesto en la década de los años 70 la pacífica y fraternal convivencia entre el ser humano y el lobo. En particular, la emisión en la televisión española de la época de vídeos e imágenes del naturalista en contacto con lobos caló profundamente en los corazones de todos los españoles y españolas. De esta forma, mediante programas como «Planeta azul», «Fauna» o «El hombre y la Tierra» se pudo apreciar el lado más humano de este animal, cuya relación con las personas se encontraba teñida de un notorio grado de hermandad. Tanto es así que el actual perro doméstico

¹ El *canis lupus signatus* es una subespecie del *canis lupus* o lobo euro-asiático que se encuentra en la península ibérica.

² González San Segundo, Diego, y Jiménez Franco, Emmanuel. (2022). *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza el futuro del lobo ibérico*. Madrid. Reus.

³ Naturalista, divulgador ambientalista español y doctor ‘honoris causa in memoriam’ por la Universidad de Burgos. Para más información consultar las siguientes páginas web: <https://www.ubu.es/gabinete-de-comunicacion/biografias/d-felix-rodriguez-de-la-fuente-doctor-honoris-causa-memorian> (última consulta: 25 de marzo de 2025); https://historia.nationalgeographic.com.es/a/felix-rodriguez-de-la-fuente-el-naturalista-divulgador-mas-mediatico_15162 (última consulta: 25 de marzo de 2025).

(*canis lupus familiaris*), el conocido como «el mejor amigo del hombre», desciende del lobo (*canis lupus*)⁴.

Así, el *canis lupus signatus* dejó de ser considerado por la opinión pública como una mera alimaña, gracias a la hazaña del naturalista español que promovió una mentalidad de sensibilización hacia la biodiversidad⁵. Adicionalmente, se reconoció al lobo ibérico un estatus de protección como consecuencia de su riesgo de extinción del que ya alertaba Félix Rodríguez de la Fuente. De hecho, en la actualidad este animal ya se encuentra extinto en algunas zonas de la península ibérica, como es en el caso de la región de Murcia⁶. En consecuencia, se convirtió en «especie cinegética» (en concreto, pieza de caza mayor) en la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza⁷, condición jurídica que limitó su exterminio, otorgándole cierta protección.

No obstante, mucho antes del reconocimiento de este estatus (véase el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX), y como ya adelantábamos en las anteriores líneas, el lobo, junto a otros animales como el zorro y el linco, era considerado una alimaña, o lo que es lo mismo, un animal dañino tanto para las personas como para el ganado⁸. En este sentido, se autorizó e, incluso, se fomentó la persecución de este animal, otorgando los Ayuntamientos recompensas económicas por ello. A título ejemplificativo, en el año 1795 se ofrecían hasta 24 ducados (66 pesetas o 0,42 euros) por cada loba capturada, mientras que en el año 1960 se premiaba su captura con hasta 3.000 pesetas (18 euros)⁹. En este contexto, también existió la figura del «alimañero», el responsable de capturarlos. A modo de ejemplo,

⁴ Vidal Rettich, José Alfredo. (2021). «Una aproximación jurídica al estatus jurídico del lobo en la legislación española». *dA.Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*. Vol. 12, núm. 2, p. 150 y ss.

⁵ González San Segundo, Diego, y Jiménez Franco, Emmanuel. (2022). *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza el futuro del lobo ibérico*. Ob. cit. supra.

⁶ Burfao Curiel, Pedro. (2023). *El lobo en España. Regímenes territoriales de protección*. Sevilla. Editorial Universidad de Sevilla, p. 103.

⁷ Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza. BOE núm. 82, de 6 de abril de 1970. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/1970/04/04/1> (última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁸ Vargas Yáñez, Juan Mario. (2010). «Depredadores vs alimañas: el paradigma de Félix y el lobo». *Encuentros en la Biología*. Vol. 3, núm. 129, p. 32.

⁹ *Ibid.*, p. 33.

destacó «Pepe el de Fresneda»¹⁰, como un famoso alimañero¹¹ en Cantabria. En la misma línea, a mediados del siglo XX, bajo la dictadura franquista, se constituyeron Juntas Provinciales de Extinción de Animales Dañinos¹². El génesis de esta animadversión por el lobo ibérico radica en la caza por parte del lobo de los primeros animales amansados como consecuencia de la desaparición de sus habituales presas salvajes¹³. La búsqueda de alimento del depredador ocasionaba la muerte de algunas cabezas de ganado del hombre, lo cual se traducían en pérdidas económicas. Esta parece ser la causa histórica de su persecución¹⁴. En ocasiones, se rumoreaba sobre ataques del lobo hacia humanos, algo que en la mayoría de casos no pudo ser demostrado. En efecto, la evidencia científica pone de manifiesto que el hábitat óptimo para el lobo es aquél que no ocasiona conflictos entre los intereses del ser humano y el lobo y que ofrece protección frente al ser humano¹⁵. Esta conflictiva¹⁶ situación parece haberse heredado incluso en la actualidad, provocando un auténtico sentimiento de «lupofobia». En este sentido, desde la infancia se identifica al lobo con una connotación negativa o villana; cuentos infantiles como «Caperucita Roja» o «Los tres cerditos» así lo ponen de manifiesto. Asimismo, en escenas de famosas películas como «La Bella y la Bestia» es posible recordar el momento en que una manada de lobos ataca sin piedad a la protagonista hasta tal punto que uno de los personajes (la Bestia) tiene que ir en su auxilio. En todos ellos se ejemplifica al lobo como un ser astuto, malvado y despiadado, cuyas presas son los seres

¹⁰ Para más información al respecto, leer artículo periodístico: <https://www.cantabrialiberal.com/p/pepe-el-de-fresneda.376256.html> (última consulta 28 de marzo de 2025).

¹¹ O cazador furtivo de lobos.

¹² Vargas Yáñez, Juan Mario. (2010). «Depredadores vs alimañas: el paradigma de Félix y el lobo». Ob. cit., p. 33.

¹³ Burfao Curiel, Pedro. (2023). El lobo en España. Regímenes territoriales de protección. Ob. cit., p. 15.

¹⁴ González San Segundo, Diego, y Jiménez Franco, Emmanuel. (2022). *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza el futuro del lobo ibérico*. Ob. cit. *supra*.

¹⁵ Blanco, Juan Carlos (2011). «Lobo – *Canis lupus Linnaeus, 1758*», en Salvador, A., y Cassinello, J. (eds.). *Enciclopedia Virtual de los Vertebrados Españoles*. Madrid. Museo Nacional de Ciencias Naturales, p. 3.

¹⁶ Para más información sobre el contexto histórico del lobo ibérico en su coexistencia con el ser humano, leer Vidal Rettich, José Alfredo. (2021). «Una aproximación jurídica al estatus jurídico del lobo en la legislación española». Ob. cit., pp. 151-156.

humanos; afirmación que en escasas ocasiones ha podido ser demostrada, y que, en todo caso, nunca fue habitual¹⁷.

Para ser precisos, actualmente son los sectores ganadero, rural y cinegético los principales adversarios del lobo, quienes parecen haber demonizado a este animal manifestando una actitud extremadamente hostil hacia él¹⁸. Todo ello, sumado a los intereses de determinados *lobbies*, eleva el grado de tensión en este enfrentamiento. El problema radica en el hecho de que representantes de estos sectores ejercen como grupo de presión en el Congreso de los Diputados y en el Senado en España, así como en el Parlamento Europeo en la Unión, fomentando políticas que en ocasiones responden a sus intereses, en detrimento de los intereses de la biodiversidad, los ecosistemas y, en *ultima ratio*, del medio ambiente. En este sentido, urge alcanzar un consenso entre sendos intereses.

Con 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 silvestres¹⁹ (en adelante, Directiva hábitats) se proporcionó un marco legislativo de protección a la fauna silvestre de los Estados miembros. Esta protección podía ser gradual y aplicarse según la ubicación de los ejemplares. De hecho, conforme al Anexo IV de dicha Directiva relativo a las especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta, la letra a) referente a los mamíferos, el *canis lupus signatus* se encontraba protegido con la excepción de aquellos lobos situados en el norte del río Duero. De esta forma, el lobo ibérico ubicado en la zona norte del río Duero podía ser objeto de medidas de gestión, o lo

¹⁷ En su caso, se trataba de encuentros fortuitos entre el animal en su medio natural y el ser humano que por algún motivo se introducía en su hábitat (véase transporte, traslado, etc.). Al respecto, Ortiz García, José. (2025). «El lobo ibérico en Montoro (Córdoba): un animal perseguido en nuestra historia entre los siglos XVI-XX». *Crónica de Córdoba y sus pueblos XXXI*. Ilustre Asociación Provincial Cordobesa de Cronistas Oficiales. Pp. 388.

¹⁸ Más ampliamente, Fuentes Lamas, Daniel. (2020). «El conflicto del lobo en Asturias: una controversia científico-tecnológico pública». *Revista de estudios de la ciencia y la tecnología*. Vol. 9., núm. 2, pp. 82 y ss.

¹⁹ 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. DOUE, serie L 206, de 22 de julio de 1992, pp. 7-50. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/oj> (última consulta: 28 de marzo de 2025).

que viene a ser lo mismo, objeto de caza o actividad cinegética²⁰. Esta situación cambió en el año 2021 cuando el legislador español elevó el estatus jurídico del lobo ibérico, impidiendo su caza también en el norte del río Duero. En el año 2025 la situación volvió a cambiar, por lo que volverá a legalizarse su caza en dicho territorio.

En definitiva, la presente contribución tiene por objeto estudiar la regulación jurídica del lobo ibérico en la Unión Europea y su impacto en la regulación nacional. A tal fin, se examinará una relevante sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en esta materia. Será menester analizar la evolución de las perspectivas bio y ecocéntricas en el tratamiento jurídico del lobo ibérico, en detrimento de los enfoques antropocéntricos. Todo ello siguiendo una metodología exegético-normativa, además de llevar a cabo una amplia lectura de variedad de literatura en la materia. Por supuesto, se expondrán los antagónicos intereses de unos y otros sectores en lo que al estatus jurídico del lobo ibérico se refiere, así como la presión a la hora de promulgar normativa en la materia.

1. REGULACIÓN DEL ESTATUS DE PROTECCIÓN DEL LOBO IBÉRICO EN LA UNIÓN EUROPEA Y RECIENTE JURISPRUDENCIA

En el presente epígrafe se estudiará la regulación del régimen de protección del lobo ibérico en la normativa europea, así como una sentencia del año 2024 dictada por el TJUE que ha sido de referencia en este asunto.

1.1. Regulación del régimen de protección del lobo ibérico en la legislación de la Unión Europea

Desde la entrada de España en las Comunidades Europeas en el año 1986, nuestro país queda sujeto a las directrices emanadas por el legislador europeo, con base en el principio de primacía del Derecho de la Unión

²⁰ González San Segundo, Diego, y Jiménez Franco, Emmanuel. (2022). *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza el futuro del lobo ibérico*. Ob. cit. *supra*.

Europea sobre el ordenamiento jurídico de los Estados miembros²¹. Teniendo esto presente, cabe destacar que, en esta materia, la legislación protagonista es, indiscutiblemente, la Directiva hábitats, citada *supra*²². Podría decirse que es esta Directiva la piedra angular sobre la que se determinará el estatus jurídico de las especies silvestres en cada Estado miembro, así como el correspondiente régimen de protección, en su caso. Y ella responde a las disposiciones recogidas en los tratados constitutivos de la Unión. A título ejemplificativo, el art. 130 R del Tratado²³ dispone que «la acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales». Adicionalmente, indica que «en la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; [...]». Esta última cuestión es de suma importancia puesto que supone una garantía de naturaleza científica en aras de evitar que el estatus jurídico y los regímenes de protección queden a merced de intereses político-partidistas o sociales (véase *lobbies* de sectores agropecuarios y cinegético, entre otros, conocidos también como grupos «anti-lobo» o «conservacionistas»²⁴). Implica que cualquier alteración del estatus jurídico y del régimen de protección de los especímenes debe adecuarse y ser coherente con los datos científico-técnicos plasmados en los correspondientes informes. Sobre esta relevante cuestión se incidirá *a posteriori* en el momento en que se aluda a una importante sentencia del TJUE.

A su vez, existe el Reglamento (CE) 338/1997, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y

²¹ Burfao Curiel, Pedro. (2023). El lobo en España. Regímenes territoriales de protección. Ob. cit., p. 44.

²² Véase nota a pie de página núm. 18.

²³ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). DOUE, serie L 169, de 29 de junio de 1987.

²⁴ Sobre dicha terminología, leer a Fuentes Lamas, Daniel. (2020). «El conflicto del lobo en Asturias: una controversia científico-tecnológico pública». Ob. cit. *supra*, pp. 82-83.

flora silvestres mediante el control de su comercio²⁵ (en adelante, Reglamento (CE) 338/1997), por la cual se integran las disposiciones de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres²⁶ (en adelante, CITES) del año 1973 en la normativa europea. Dicho Reglamento tiene el propósito de «proteger las especies de la fauna y flora silvestres y asegurar su conservación controlando su comercio de conformidad con los artículos siguientes» (art. 1 Reglamento (CE) 338/1997). En sintonía con la Directiva hábitats, el Reglamento (CE) 338/1997 recoge varios Anexos con un listado de especies a los que se aplica un régimen distinto y medidas de limitación del comercio sobre ellos, atendiendo a su catalogación en los Anexos. El *canis lupus* ubicado entre los carnívoros y, en particular, entre los *candidae*, se ubica en el Anexo A²⁷ (que se corresponde con el Apéndice I²⁸) y Anexo B²⁹ (que se corresponde con el Apéndice II de CITES³⁰). De manera excepcional, las poblaciones de lobos ibéricos ubicadas en el norte del río Duero se excluyen en el Anexo A. Está exclusión afecta también a las poblaciones de lobos localizadas en Grecia al norte del paralelo 39. Por

²⁵ Reglamento (CE) 338/1997, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. DOUE, serie L 61, de 3 de marzo de 1997, pp. 1-69. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/338/oj> (última consulta: 28 de junio de 2025).

²⁶ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington el 3 de marzo de 1973. Enmendada en Bonn (Alemania) el 22 de junio de 1979 y enmendada en Gaborone (Botsuana) el 30 de abril de 1983. Disponible en: <https://cites.org/esp/disc/text.php#texttop> (última consulta: 28 de junio de 2025).

²⁷ Con la identificación *Canis lupus*** (I/II) -101.

²⁸ Art. 3.1 letra a) del Reglamento (CE) 338/1997: «1. El Anexo A del presente Reglamento contendrá:

a) las especies enumeradas en el apéndice I del Convenio en relación con las cuales los Estados miembros no hayan presentado ninguna reserva; [...].».

²⁹ Con la identificación *Canis lupus** (II) +201.

³⁰ Art. 3.2 letras a) y b) del Reglamento (CE) 338/1997: «2. El Anexo B del presente Reglamento contendrá: a) las especies enumeradas en el apéndice II del Convenio, que no figuren en el Anexo A, en relación con las cuales los Estados miembros no hayan presentado ninguna reserva; b) las especies enumeradas en el apéndice I del Convenio y en relación con las cuales se haya presentado una reserva; [...].».

otro lado, a las poblaciones del *canis lupus* del norte del río Duero les será de aplicación el Anexo B y el Apéndice II de la CITES.

Volviendo a la Directiva hábitats, ésta tiene por objetivo primordial «favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales [...]» (Considerando 3º Directiva hábitats). Hablando de objetivos, no debe perderse de vista el objetivo número 15 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante, Agenda 2030) que indica que éste consiste en «Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad»³¹. Este ODS adopta una orientación eminentemente bio y ecocéntrica que debería también integrar la Directiva hábitats (por ejemplo, mediante la correspondiente enmienda o reforma, en su caso) puesto que ésta es anterior a la Agenda 2030.

Más adelante, el legislador europeo manifiesta su preocupación frente a los incipientes desafíos que enfrentan los hábitats y la fauna y flora europeos, advirtiendo de que «en el territorio europeo de los Estados miembros, los hábitats naturales siguen degradándose y que un número creciente de especies silvestres están gravemente amenazadas [...]», y, por ende, invita a «tomar medidas a nivel comunitario a fin de conservarlos [los hábitats, flora y fauna silvestre]; [...]». En este sentido, el legislador europeo de la época no iba mal encaminado: en el año 2009 un grupo de científicos liderado por el prestigioso científico de origen sueco, Johan Rockström, estableció las bases de la teoría de los límites planetarios (*planetary boundaries*) por la cual la actividad humana nos ha llevado al actual Antropoceno, superando seis de los nueve límites que tiene el planeta para que pueda continuar siendo un lugar habitable. Uno de los seis límites actualmente rebasados es el de la integridad de la biosfera

³¹ Más información en Briones Gamarra, Óscar. (2021). «Gestión del territorio y biodiversidad en la agenda 2030: Evaluación de la política pública de gestión del lobo en su interacción con el ser humano. Estudio de caso de Galicia». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 27, p. 118.

(*biosphere integrity*) afectado, entre otras cosas, por la pérdida de la biodiversidad, esto es, la flora y fauna silvestre³².

La Directiva hábitats cataloga a los especímenes en los siguientes niveles: especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación (Anexo II), especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta (Anexo IV) y especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión (Anexo V). Hasta hace poco tiempo, las poblaciones de *canis lupus* localizadas en el sur del río Duero se ubicaban en el Anexo II, es decir, estaban catalogadas como especies animales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación, en este caso, el sur del río Duero. Al mismo tiempo, se encuentra en el Anexo IV (con la salvedad de las poblaciones situadas en el norte del río Duero) con un nivel protección notoriamente más estricto. Por el contrario, las poblaciones de lobos ibéricos establecidas en el norte del río Duero se ubicaban en el Anexo V, lo cual autorizaba a que estos especímenes fuesen objeto de medidas de gestión (véase caza, etc.).

En época reciente se ha rebajado el estatus de protección del carnívoro en sede europea. La presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, subrayaba en el año 2023 tras la presentación de una Decisión del Consejo que «el retorno del lobo es una buena noticia para la biodiversidad en Europa. Sin embargo, la concentración de manadas de lobos en algunas regiones europeas se ha convertido en un peligro real, especialmente para el ganado. Para gestionar más activamente las concentraciones críticas de lobos, las autoridades locales han pedido más flexibilidad. La instancia europea debería facilitarlos [...]»³³. Con esta

³² Richardson, Katherine, et al. (2023). «Earth beyond six of nine planetary boundaries». *Science Advances*. Vol. 9, issue 37. DOI: <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>

³³ Comunicado de prensa de 20 de diciembre de 2023: La Comisión propone cambiar el estatus internacional del lobo de «estrictamente protegido» a «protegido» por los nuevos datos sobre el aumento de las poblaciones y sus efectos. Disponible en página web oficial: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_6752 (última consulta: 28 de junio de 2025).

argumentación —que como es habitual se suele basar en los daños y perjuicios causados al sector ganadero— amparada en el Convenio sobre la Conservación de la Vida Silvestre y los Hábitats Naturales de Europa³⁴ (en adelante, Convenio de Berna) suscrito por la Unión Europea en el año 1979 (entrada en vigor en 1982), se rebajó el nivel de protección del lobo ibérico, pasando de encontrarse «estrictamente protegido» a «protegido» o lo que es lo mismo, su traslado del Anexo IV —especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta— al Anexo V —especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión— de la Directiva hábitats. La principal diferencia entre uno y otro estatus radica en las medidas de gestión —notoriamente más permisivas para las especies recogidas en el Anexo V—, entre las que se encuentra, la actividad cinegética. Al respecto, las especies «estrictamente protegidas» se encuentran bajo el amparo de un régimen de protección riguroso y ejemplar, cuya única excepción que permitiría incumplir dicho régimen de protección se recoge en el art. 16.1 de la Directiva hábitats y, básicamente, se reserva para casos excepcionales. En concreto, para «cuando no exista ninguna otra solución satisfactoria» (art. 16.1 Directiva hábitats)

Esta rebaja del régimen de protección entró en vigor el 7 de marzo del año 2025, tras el visto bueno por parte del Comité Permanente del Convenio de Berna³⁵ en su 44ª reunión, celebrada el 6 de diciembre de 2024, por la cual se aprobó el traslado de la ubicación del *canidae* del Apéndice II —especies de fauna estrictamente protegidas— al Apéndice III —especies de fauna protegidas— del Convenio de Berna³⁶.

³⁴ Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa. DOUE, serie L 38, de 10 de febrero de 1982. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1982/72/oj>

³⁵ Para más información consultar página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/participacion-publica/ue-proteccion-lobo.html> (última consulta: 1 de julio de 2025).

³⁶ Directiva (UE) 2025/1237 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2025 por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*). DOUE, serie L, de 24 de junio de 2025, pp. 1-2. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/1237/oj> (última consulta: 1 de julio de 2025).

Para mayor precisión, la alteración del estatus jurídico del *canis lupus* fue también promovida a través de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para modificar la Directiva 92/43/CEE en relación con el estatus de protección del lobo (*canis lupus*) con fecha 7 de marzo de 2025³⁷. De este modo, los Estados miembros podrán adoptar medidas de gestión si lo consideran apropiado (véase la caza del animal). España ya intentó rebajar el estatus jurídico del animal —incluso antes de la entrada en vigor de la citada Propuesta de Directiva—, permitiendo, por ende, la adopción de medidas de gestión sobre el mismo. Todo ello mediante 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, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados el 2 de febrero de 2024³⁸ (considerada como ley singular) que fue admitida a trámite el 23 de abril de 2024³⁹. Finalmente, y retomando el contexto europeo, se publicó la Directiva (UE) 2025/1237 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2025 por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*)⁴⁰ (en adelante,

Considerando 1º: «Por las razones expuestas en la Decisión (UE) 2024/2669 del Consejo, la Unión presentó una propuesta al Comité permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (en lo sucesivo, «Convenio de Berna») para cambiar el estatuto de protección de la especie del lobo en virtud de dicho Convenio. En su 44.a reunión, celebrada el 6 de diciembre de 2024, el Comité permanente aprobó la propuesta de la Unión de trasladar el lobo (*Canis lupus*) del apéndice II («Especies de fauna estrictamente protegidas») del Convenio de Berna al apéndice III («Especies de fauna protegidas») de dicho Convenio (en lo sucesivo, «decisión del Comité permanente»)».

³⁷ Para más información consultar página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/participacion-publica/ue-proteccion-lobo.html> (última consulta: 1 de julio de 2025).

³⁸ 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. BOCG, núm. 62-1, 2 de febrero de 2024.

³⁹ Véase Durá Alemañ, Carlos Javier, et al. (2024). «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*. Núm. 147, pp. 9-10. DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00377>

⁴⁰ Directiva (UE) 2025/1237 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2025 por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al

Directiva (UE) 2025/1237), por la cual se rebaja el estatus jurídico del lobo al ser ubicado en el Anexo V—especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión—, abandonando su lugar en el Anexo IV —especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta— de la Directiva hábitats.

Empero, en relación con las medidas de gestión toleradas sobre las especies recogidas en el Anexo V de la Directiva hábitats, esta permisividad no es ilimitada. En efecto, se establece en el art. 14 de la Directiva hábitats una limitación relativa a medidas orientadas a 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, y, básicamente, consiste en la compatibilidad de dichas medidas «con el mantenimiento de las mismas [de las especies] en un estado de conservación favorable» (art. 14.1 Directiva hábitats). El concepto de «estado de conservación» hace referencia a las influencias que actúan sobre el hábitat natural de las especies típicas que en él se asientan (art. 1 letra e) párrafo primero Directiva hábitats) y será crucial a la hora de analizar las problemáticas surgidas tras la adopción de medidas de gestión sobre el predador. Acorde a los dictámenes del legislador europeo, para que el «estado de conservación» de un hábitat pueda ser susceptible de ser considerado «favorable» será necesario que «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)» (art. 1 letra e) párrafo primero Directiva hábitats).

Por desgracia son muchos los conflictos y polémicas que han surgido en torno a las medidas de gestión aplicadas sobre el lobo ibérico carentes de una base científica sólida, esto es, sin tener en cuenta o sin la previa evaluación del estado de conservación al que se ha aludido *supra*.

estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*). DOUE, serie L, de 24 de junio de 2025, pp. 1-2. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/1237/oj> (última consulta: 1 de julio de 2025).

A más *inri*, la inobservancia del estado de conservación al que se refiere la Directiva puede suponer una vulneración de los principios de precaución⁴¹ y cautela, establecido especialmente éste último como pilar sobre el que se asienta la regulación medioambiental en la Unión Europea, conforme a lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) aprobado en Lisboa en 2007⁴². En suma, el principio de precaución (*precautionary principle*) consiste en un enfoque de la gestión del riesgo, por el cual en el hipotético supuesto en que una medida o política pudiese perjudicar o causar daños al medio ambiente o seres humanos y no existiese un consenso científico al respecto, la medida o la política que se pretende llevar a cabo debe ser abandonada⁴³.

Para profundizar en esta cuestión y así poder comprender la delicadeza y gravedad del asunto, se procederá a estudiar una sentencia de suma importancia en la materia, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y Administración de la Comunidad de Castilla y León⁴⁴ (en adelante, STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22).

1.2 Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia. A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y Administración de la Comunidad de Castilla y León

⁴¹ El principio de precaución en materia medioambiental se reconoce en España en alguna normativa, como, por ejemplo, el art. 2, letra g), Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Sobre ello, Gámez Moll, Noemí. (2022). «Principio de precaución, proporcionalidad, y evaluación ex ante y ex post de las normas jurídicas. El caso del lobo ibérico». *Revista de Administración pública*. Núm. 128, p. 241.

⁴² Gámez Moll, Noemí. (2022). «Principio de precaución, proporcionalidad, y evaluación ex ante y ex post de las normas jurídicas. El caso del lobo ibérico». *Ob. cit.*, pp. 238-249.

⁴³ Para más información consultar página web oficial de la Unión Europea (EUR-Lex): <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/precautionary-principle.html> (última consulta: 1 de julio de 2024).

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y Administración de la Comunidad de Castilla y León. ECLI:EU:C:2024:656

El litigio tiene su origen más remoto en la promulgación de la Resolución de 9 de octubre de 2019 por parte de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León por la cual se aprobó el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022⁴⁵ (en adelante, Plan de aprovechamientos). Este Plan de aprovechamientos permitía la caza del lobo ibérico, en virtud de art. 40.4 y art. 42 *bis* ap. 6 de la Ley 4/1996⁴⁶ que en aquel momento aún era vigente. Contra dicha resolución que no agotaba la vía administrativa, la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo ibérico⁴⁷ (en adelante, ASCEL) interpuso un recurso de alzada ante el consejero de Fomento y Medio Ambiente y fue desestimado mediante la Orden de 9 de marzo de 2020 del consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. En consecuencia, ASCEL interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (en adelante, TSJCYL), el órgano jurisdiccional remitente de la cuestión prejudicial que se interpuso ante el TJUE.

En el transcurso del litigio en el TSJCYL se suscitaron determinadas dudas por parte de la autoridad judicial, quien consideró oportuno elevarlas mediante petición de cuestión prejudicial al TJUE. Recuérdese que la cuestión prejudicial tiene su amparo legal en el art. 267 TFUE. En particular, las cuestiones planteadas fueron, *ad litteram*, las siguientes:

- *¿Lo dispuesto en los arts. 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17 de la Directiva [sobre los hábitats], se [opone] a que por una Ley autonómica ([Ley 4/1996] y, después, [Ley 4/2021]) se declare especie cinegética y cazable al lobo y, en consecuencia, se [autoricen]*

⁴⁵ Resolución de 9 de octubre de 2019 por parte de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León por la cual se aprobó el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022. BOCYL de 23 de octubre de 2019.

⁴⁶ Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. BOE núm. 210, de 30 de agosto de 1996. ELI: <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/1996/07/12/4> (última consulta: 5 de agosto de 2025).

⁴⁷ Para más información consultar página web oficial de ASCEL: <https://loboiberico.com/> (última consulta: 30 de marzo de 2025).

*aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos durante las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, cuando su estado de conservación es desfavorable–inadecuado, según el informe [del año 2019], y por ello el Estado (el Estado miembro, art. 4 [de la Directiva sobre los hábitats]) incluyó todas las poblaciones españolas de lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, otorgando una protección estricta también a las poblaciones situadas al norte del Duero?*⁴⁸

- *¿Es compatible con esta finalidad que se otorgue distinta protección al lobo según se encuentre al norte o al sur del río Duero, teniendo en cuenta que (i) científicamente se considera inapropiada esta distinción actualmente, (ii) que la evaluación de su estado de conservación en las tres regiones que ocupa en España, la Alpina, Atlántica y Mediterránea, en el período 2013–2018 es desfavorable, (iii) que es una especie de protección estricta en la práctica totalidad de los Estados miembros y, en especial, por compartir región, en Portugal, y (iv) la doctrina del TJUE sobre el área de distribución natural y el ámbito territorial a tener en cuenta para valorar su estado de conservación, siendo más acorde con dicha Directiva y sin olvidar lo dispuesto en su art. 2.3, que se incluyera al lobo sin distinguir entre el norte y el sur del Duero dentro de los Anexos II y IV de forma que su captura y sacrificio solo fuera posible cuando no exista otra solución satisfactoria en los términos y con los requisitos establecidos en el art. 16?*⁴⁹

Asimismo, y en el supuesto de que el TJUE admitiese la petición de cuestión prejudicial, el TSJCYL le planteó dos cuestiones adicionales:

- En primer lugar, en relación al término explotación⁵⁰ recogido en el art. 14 de la Directiva hábitats, referente a su significado y

⁴⁸ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 26.

⁴⁹ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 26.

⁵⁰ Los interrogantes en torno al significado objetivo de este término en este contexto ya surgieron años atrás. Al respecto, leer a García Ureta, Agustín. (2021). «Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (canis lupus) y su traslación al derecho español». Ob. cit., pp. 17-18.

alcance, con el objetivo de conocer si la permisividad de la caza del lobo era legítima y proporcionada, especialmente teniendo en cuenta que su estado de conservación fue calificado de desfavorable⁵¹.

- En segundo lugar, en relación al mismo art. 14 de la Directiva y tratando sobre la permisividad de la caza sobre el lobo, teniendo en cuenta que no constaban datos de vigilancia exigidos por el art. 11 de la Directiva, sin censo desde el período 2012-2013 y con la carencia de información suficiente, objetiva y científica. Más aún cuando se consideró el estado de conservación del animal como desfavorable en la península ibérica (en particular, zona alpina, mediterránea y atlántica) en su evaluación en el período 2013-2018⁵².

Así pues, en este *casus belli* elevado al TJUE mediante petición de cuestión prejudicial⁵³, e iniciado el litigio por parte de ASCEL contra la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el Tribunal de Luxemburgo se pronunció *ab initio* aludiendo al Considerando 1º de la Directiva hábitats que advierte de que «la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la [Unión]» (Considerando 1º Directiva hábitats). Lo cual anticipa que el TJUE bautiza lo dispuesto en el Considerando como «mandamiento» en la materia. Ulteriormente, se especifica que el hecho de que una especie se encuentre recogida en el Anexo V de la Directiva no quiere decir que deba, *strictu sensu*, encontrarse en un estado de conservación favorable. Con ello, se insiste en que lo que el Anexo V viene a permitir es la aplicación de medidas de gestión sobre las especies recogidas siempre y cuando se den los requisitos de la compatibilidad con el estado de conservación favorable, así como

⁵¹ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 26.

⁵² STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 26.

⁵³ Más ampliamente se estudia esta resolución de cuestión prejudicial en Merino Díaz, María Isabel. (2024). «El lobo ibérico ad iudicem: Sentencia del Tribunal de Justicia 1ª 29 julio 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCCEL) y Administración de la Comunidad de Castilla y León». *La Ley Unión Europea*. Núm. 130, pp. 1-11.

que las conclusiones extraídas de la labor de vigilancia de la que son responsables los Estados miembros, se encuentren fundamentadas a nivel científico —véase el concepto de evidencia científica—, como así lo exige el art. 11 de la Directiva hábitats⁵⁴. En la misma línea, a nivel interpretativo específica el TJUE que la interpretación de la pertenencia del lobo en el Anexo V nunca debe contradecir las bases jurídicas y principios que establece la Directiva hábitats⁵⁵. Lo contrario podría implicar caer en una interpretación *contra legem*⁵⁶. En este orden de ideas, incide el Tribunal en que cualquier medida o política que se lleve a cabo al amparo de la Directiva hábitats debe tener como fin último «garantizar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de las especies animales de interés comunitario» conforme al art. 2.2 de la Directiva^{57/58}. De esta manera, queda claro que la imposición de medidas de gestión como podría ser la actividad cinegética sobre el predador debe ser coherente — y nunca incompatible o contraria— a los resultados y conclusiones proporcionados por los correspondientes informes científicos, así como por las evidencias mostradas por las medidas de vigilancia que impone el art. 11 de la Directiva hábitats a los Estados miembros⁵⁹.

Al respecto, en el hipotético supuesto de actividad cinegética sobre el animal, el Estado miembro tiene la obligación de cumplir rigurosamente su responsabilidad en relación a las medidas de vigilancias a las que se alude *supra* en virtud del art. 11 de la Directiva hábitats, con el fin de evitar cualquier tipo de riesgo sobre el mantenimiento y la supervivencia del *canis lupus*⁶⁰. En lo referente a las medidas de vigilancia, el art. 17.1 de la

⁵⁴ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 52.

⁵⁵ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 51.

⁵⁶ Merino Díaz, María Isabel. (2024). «El lobo ibérico ad iudicem: Sentencia del Tribunal de Justicia 1ª 29 julio 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y Administración de la Comunidad de Castilla y León». Ob. cit., p. 6.

⁵⁷ STJUE, Sala 1ª, de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 56.

⁵⁸ Art. 2.2 Directiva hábitats: «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».

⁵⁹ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 62

⁶⁰ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § 59.

Directiva hábitats ofrece una descripción de la responsabilidad de los Estados miembros en este contexto. Éstos deben elaborar y emitir un informe de forma periódica⁶¹ a la Comisión que, asimismo, deberá estar disponible para el público, en el que se expongan las medidas de conservación a las que refiere el apdo. 1 del art. 6, así como su repercusión en el estado de conservación de los hábitats del Anexo I y de las especies del Anexo II y los principales resultados de vigilancia a que se refiere el art. 11⁶².

En particular, considera el TJUE que partiendo de la información proporcionada en el informe científico del órgano remitente que data del año 2019 y en el cual se advierte del alarmante estado de conservación desfavorable de las poblaciones del lobo ibérico en España, las autoridades competentes deberían haber adoptado medidas notoriamente más restrictivas o limitativas en relación con la caza del predador. Todo ello con el propósito (recogido en el art. 14 de la Directiva hábitats) —como mínimo— de reestablecer el estado normal, idóneo y favorable de dichas poblaciones en el territorio español. Se fundamenta el Tribunal especialmente en las argumentaciones que ya ofrece la Abogada General, D.^a Juliane Kokott⁶³.

Recuérdese que las sentencias dictadas por el TJUE en el marco de un procedimiento prejudicial se revisten del carácter *erga omnes*, esto es, tiene efectos jurídico-vinculantes no sólo para el órgano jurisdiccional que remitió la cuestión prejudicial (en este caso, el TSJCyL), sino también para

⁶¹ Cada seis años.

⁶² Art. 17.1 Directiva hábitats: «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».

⁶³ Fdos. 90 y 99 de las conclusiones generales de la Abogada General, STJUE (Sala 1^a) de 29 julio 2024, as. C-436/22.

los demás órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros⁶⁴. Todo ello con el propósito de garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea en la totalidad de los Estados miembros⁶⁵.

Es por el motivo expuesto *supra* que, aunque una especie se encuentre catalogada en el Anexo V de la Directiva, si su estado de conservación es calificado como desfavorable, deben igualmente aplicarse las correspondientes políticas restrictivas de las medidas de gestión sobre dicha especie, en aras de devolver a ésta a su estado de conservación favorable en su hábitat. A más *in ri*, la Abogada General considera que la interdicción de la caza del lobo en aquel momento, dada la situación, debería haber sido una «medida inexcusable»⁶⁶. Uno de los principios que apoya esta refutación, es el principio de cautela recogido en el art. 191.2º del TFUE el cual alienta al establecimiento de medidas de protección ante supuestos en que se aprecie una significativa incertidumbre sobre la presencia de ciertos riesgos —así como su alcance—, sin que sea necesario *strictu sensu* esperar a que se demuestren plenamente dichos riesgos o su alcance⁶⁷. De forma considerablemente imprudente la Administración de Castilla y León llevó a cabo unas medidas contrarias a lo que se ha indicado en las anteriores líneas mediante sus Planes de aprovechamiento para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, pudiendo haber ocasionado daños y perjuicios irreparables contra las poblaciones de lobos ibéricos en el territorio. Esta actuación podría ser calificada como *mala praxis*⁶⁸.

⁶⁴ Salinas Alcega, Sergio. (2019). «La cuestión prejudicial», en Martínez Pérez, Enrique y Salinas Alcega, Sergio (Coords.). *Lecciones para el estudio del Derecho de la Unión Europea*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, p. 246.

⁶⁵ Salinas Alcega, Sergio. (2019). «La cuestión prejudicial». Ob. cit., p. 241.

⁶⁶ Fdo. 99 de las conclusiones generales de la Abogada General, STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22.

⁶⁷ STJUE (Sala 1ª) de 29 de julio de 2024, as. C-436/22, § § 71-72.

⁶⁸ Merino Díaz, María Isabel. (2024). «El lobo ibérico ad iudicem: Sentencia del Tribunal de Justicia 1ª 29 julio 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y Administración de la Comunidad de Castilla y León». Ob. cit., p. 7.

2. REGULACIÓN DEL ESTATUS DE PROTECCIÓN DEL LOBO IBÉRICO EN ESPAÑA Y RECIENTES MODIFICACIONES

A continuación, se analizará la regulación del estatus jurídico y régimen de protección del *canis lupus* en España, así como las recientes alteraciones que se han producido.

1.1 Regulación del estatus de protección del lobo ibérico en la legislación española

Como resultado de la inclusión del lobo ibérico en la letra a) del Anexo IV de la Directiva de los hábitats relativo a las especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta, en España se prohibió la caza de este animal en el territorio peninsular a excepción del norte del río Duero, como así lo señalaba dicha Directiva. De esa forma, se estableció el río Duero como eje divisorio determinante en el establecimiento de medidas de protección del carnívoro. Por lo tanto, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MTERD) promulgó en el año 2019 la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, 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 Amenazadas⁶⁹. A través de la citada Orden se consiguió establecer un régimen de protección para las poblaciones del *canis lupus* ubicadas en la zona sur del río Duero. En las disposiciones generales de la Orden relativa a este mamífero, se hace mención a la obligación del Ministerio de Transición Ecológica de incluir de oficio a las correspondientes especies o subespecies cuando se trate de taxones protegidos en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, conforme al art. 56.2 de la Ley

⁶⁹ Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, 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. BOE núm. 134, de 5 de junio de 2019. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/04/08/tec596> (última consulta: 29 de marzo de 2025).

42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁷⁰ (en adelante, Ley 42/2007). Cabe destacar que la Ley 42/2007 es resultado de la transposición de la Directiva de los hábitats. Y, teniendo en cuenta «los nuevos conocimientos sobre la distribución de la especie, procede la modificación del apartado «Población referida» del anejo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el caso del lobo (*Canis lupus*), con objeto de adecuarlo al anejo II y IV 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, así como al anejo V de la Ley 42/2007»⁷¹.

En el año 2021 esta situación cambió por completo en el momento en que el MTERD unificó el estatus legal de la especie al incluir también a las poblaciones del lobo ibérico del norte del río Duero en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (en adelante, LESRPE) recogido en el art. 56 de la Ley 42/2007.

Es en este momento en el que cobra mayor relevancia el papel de ASCEL⁷². Se trata de una Organización No Gubernamental sin ánimo de lucro, cuyo ámbito de actuación es la península ibérica en su totalidad. Sus objetivos pivotan en torno al favorecimiento de la generación de conocimiento sobre el lobo, la divulgación de dicho conocimiento para facilitar la coexistencia entre seres y humanos y lobos y la promoción de la conservación a largo plazo de la población de lobos en la península ibérica⁷³. Precisamente, fue ASCEL quien en el año 2019 solicitó mediante el procedimiento estipulado en el art. 6 del Real Decreto 139/2011 de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen

⁷⁰ Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/42/con> (última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁷¹ Disposiciones generales de la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, 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.

⁷² Para más información sobre ASCEL consultar su página web oficial: <https://loboiberico.com/> (última consulta: 30 de marzo de 2025).

⁷³ Más información en la página web oficial de ASCEL: <https://loboiberico.com/ascel/> (última consulta: 30 de marzo de 2025).

de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas⁷⁴ (en adelante, Real Decreto 139/2011) la inclusión de las poblaciones del carnívoro ubicadas en la totalidad del territorio peninsular en el LESRPE. El órgano correspondiente no respondió en tiempo y forma, declarando así el silencio administrativo. Por consiguiente, ASCEL interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Finalmente, el MTERD anunció en septiembre de 2021 la inclusión del lobo ibérico en el LESRPE⁷⁵.

En concreto, la inclusión de las poblaciones del lobo en el LESRPE se llevó a cabo mediante 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 Amenazadas⁷⁶ (en adelante, Orden TED/980/2021). Como resultado inmediato, se estableció para el carnívoro un régimen de protección especial referido a todas sus poblaciones en el territorio peninsular. Al mismo tiempo, este reconocimiento legal supuso el fin de la fragmentación de la protección del lobo ibérico según su localización.

La aplicación sobre el depredador de un régimen de protección especial con base en su inclusión en el LESRPE responde al «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», según reza el art. 5.1 del Real Decreto 139/2011. De ello se desprende que tanto el valor científico de la especie como su situación de amenaza, son razones que

⁷⁴ 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. BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2011. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/02/04/139> (última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁷⁵ Más información en la página web oficial de ASCEL: <https://loboiberico.com/2021/11/> (última consulta: 30 de marzo de 2025).

⁷⁶ 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. BOE núm. 226, de 21 de septiembre de 2021. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/20/ted980> (última consulta: 29 de marzo de 2025).

justifican la elevación del grado de protección. Huelga decir que las especies que figuren como protegidas en los anexos de las directivas y los convenios internacionales ratificados por nuestro país también deberán incluirse en el ordenamiento jurídico interno español, conforme al principio de jerarquía normativa y de primacía del Derecho de la Unión.

Retomando la idea de los requisitos para el reconocimiento del régimen de protección especial, el art. 6 del Real Decreto 139/2011 relativo al procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies en el Listado y en el Catálogo en sus apartados 4 y 5, exige a la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal del MARM (en adelante, Dirección General), y a los ciudadanos/as que incoen un procedimiento de inclusión frente a la Dirección General documentación científico-técnica que justifique la petición de inclusión o cambio de categoría de especies. En particular, se exige a la Dirección General la elaboración de una memoria técnica justificativa que se remitirá a un Comité de Flora y Fauna Silvestres para su evaluación, quien podrá consultar al comité científico creado por el art. 7 del Real Decreto 139/2011. De igual forma, trasladará los resultados de la evaluación a la Comisión (art. 6.4 Real Decreto 139/2011). En los supuestos de petición ciudadana ante la Dirección General, deberán acompañar dicha petición con información científica justificativa, así como las referencias de informes y publicaciones científicas utilizadas (art. 6.5 Real Decreto 139/2011). Como se puede observar, el requerimiento de la evidencia científica es inexcusable. De hecho, en el apartado inmediatamente posterior, es decir, el apartado 6 del art. 6, se indica que «sólo podrán incluirse en el Listado y el Catálogo las especies y subespecies que hayan sido descritas taxonómicamente en una publicación científica de reconocido prestigio y hayan sido consensuadas por la comunidad científica».

La consecuencia inmediata de la inclusión de la especie en el LESRPE fue que las Comunidades Autónomas no podían permitir la caza deportiva del animal⁷⁷, entre otras muchas medidas de gestión, puesto que conforme a la letra b) del art. 57 de la Ley 42/2007, la inclusión de una

⁷⁷ González San Segundo, Diego, y Jiménez Franco, Emmanuel. (2022). *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza el futuro del lobo ibérico*. Ob. cit. *supra*.

especie, subespecie o población en el LESRPE conlleva las prohibiciones genéricas de llevar a cabo cualquier actuación con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos. Para ser precisos, el LESRPE se desarrolló por el Real Decreto 139/2011, en concreto el Listado se recoge en el Anexo del mencionado Real Decreto.

Por otro lado, el art. 58 de la Ley 42/2007 establece en el seno del LESRPE el Catálogo Español de Especies Amenazadas (CEEAA) que reconoce diferentes categorías de población de la biodiversidad amenazada según la información técnica o científica disponible, existiendo las especies en *peligro de extinción* —poblaciones cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando— y *vulnerable* —poblaciones que corren el riesgo de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellos no son corregidos— (art. 58.1 Ley 42/2007). Abriendo un paréntesis, dado que se ha hablado de vulnerabilidad, se torna imperativo poner sobre la mesa la vulnerabilidad e indefensión (en sentido jurídico) que sufren no sólo el lobo ibérico, sino los animales en general por cuanto no pueden personarse ante ningún litigio ni denunciar cualquier hecho constitutivo de delito o infracción que se cometa contra ellos⁷⁸.

Seguidamente, el art. 59.1 recoge los efectos de la inclusión de una especie en el CEEAA. La catalogación de una especie como especie en peligro de extinción conlleva «en un plazo máximo de tres años, la adopción de un plan de recuperación, que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados, y, en su caso, la designación de áreas críticas». Adicionalmente, se estipula para las especies en *peligro de extinción* que «en las áreas críticas, y en las áreas de potencial reintroducción o expansión de estos taxones o poblaciones definidas como tales en los planes de recuperación, se fijarán medidas de conservación e instrumentos de gestión, específicos para estas áreas o integrados en otros planes, que eviten las afecciones negativas para las especies que hayan motivado la designación de esas áreas». Por otra parte,

⁷⁸ Sobre la vulnerabilidad e indefensión de los animales, leer a Briones Gamarra, Óscar. (2021). «Gestión del territorio y biodiversidad en la agenda 2030: Evaluación de la política pública de gestión del lobo en su interacción con el ser humano. Estudio de caso de Galicia». Ob. cit., pp. 116 y ss.

la catalogación de una especie como *vulnerable* implica «la adopción, en un plazo máximo de cinco años, de un plan de conservación que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados». El estatus legal que establece el CEEA no es inamovible, por el contrario, es modificable atendiendo a la situación evolutiva de la propia biodiversidad, siendo posible la catalogación o descatalogación de especies⁷⁹. Al igual que el LESRPE, el CEEA se desarrolló gracias al Real Decreto 139/2011.

Empero, el *canis lupus signatus* no se encuentra incluido en el Catálogo, pese a que ASCEL así lo solicitó. Esto se debe a una valoración del Comité Científico desfavorable, dado que desde su punto de vista no resultó concluyente la información disponible sobre el área de distribución pretérita de esta especie y no ser aplicables los Criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en el CEEA⁸⁰. No obstante, la Unión Europea mostró unos resultados científicos que distaban bastante de las afirmaciones del Comité Científico citado anteriormente. Así pues, la Unión Europea a través de la Agencia Europea de Medio Ambiente⁸¹ y la red EIONET⁸² clasificaron el estado de conservación del lobo en España como desfavorable en las regiones alpina y mediterránea en el período 2013-2018, únicamente quedando clasificada como favorable la zona atlántica⁸³. Con una clasificación del estado de conservación del lobo similar en Portugal para idéntico período⁸⁴, este país actualmente sigue

⁷⁹ Vid. Burfao Curiel, Pedro. (2023). *El lobo en España. Regímenes territoriales de protección*. Ob. cit., pp. 69-70.

⁸⁰ Ibid., p. 74.

⁸¹ European Environment Agency. Página web oficial: <https://www.eea.europa.eu/es> (última consulta: 27 de junio de 2025).

⁸² EIONET. Página web oficial: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/es/metadata/organisations/european-environment-information-and-observation-network-eionet> (última consulta: 27 de junio de 2025).

⁸³ Para consultar las estadísticas, acceder a la siguiente página web oficial: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/report/?period=5&group=Mammals&country=ES®ion=> (última consulta: 30 de marzo de 2025).

⁸⁴ Para consultar las estadísticas, acceder a la siguiente página web oficial: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/report/?period=5&group=Mammals&country=PT®ion=> (última consulta: 30 de marzo de 2025).

protegiendo al *canis lupus signatus*⁸⁵. De hecho, se encuentra protegido por una ley nacional dedicada únicamente a promulgar dicha protección exclusiva sobre el lobo en todo el territorio portugués, en concreto, por la Ley 90/88 de 13 de agosto de 1988 (Protección del Lobo Ibérico)⁸⁶.

En la actualidad, la principal amenaza para la conservación del lobo en España es la mortalidad no natural ocasionada por diferentes motivos. Entre ellos se encuentran los atropellos, disparos ilegales, envenenamientos o lazos, causas desconocidas y/o enfermedad. Para el período 2016-2020 la principal causa de muerte no natural del lobo fue el atropello, especialmente en Asturias y en Castilla y León, seguida del disparo ilegal en Asturias, Castilla y León y Cantabria. Aunque en menor cantidad, muchos lobos fallecieron por envenenamiento o lazo también en Asturias, Castilla y León y Cantabria. Un número significativo de estos animales fallecieron por muerte natural o causas desconocidas. Por el contrario, apenas hay registrada una mínima cantidad de estos depredadores que hayan fallecido por alguna enfermedad⁸⁷.

El uso del lazo para causar la muerte del lobo consiste en levantar una valla y colocar debajo la trampa formada por cables de acero con un lazo corredizo, de tal forma que el animal introduce su cabeza para pasar por esa zona y termina enganchado por el cuello, al intentar liberarse el lazo corredizo va ejerciendo presión hasta que acaba estrangulándole⁸⁸. Asimismo, la causación de la muerte por envenenamiento suele llevarse a cabo empleando «estricnina», una sustancia que lleva prohibida en España más de treinta años⁸⁹. En concreto, se trata de un alcaloide muy tóxico

⁸⁵ Burfao Curiel, Pedro. (2023). El lobo en España. Regímenes territoriales de protección. Ob. cit., p. 75.

⁸⁶ Lei n.º 90/88, de 13 de Agosto (proteção ao lobo ibérico).

⁸⁷ Datos proporcionados por el MTERD en el año 2022 en la «Estrategia para la conservación y gestión del lobo (*canis lupus*) y su convivencia con las actividades del medio rural», p. 26.

⁸⁸ Para más información consultar noticia periodística en la que se explica este método de captura: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/barbanza/2018/11/10/guardia-civil-caza-autores-lazos-trampa/0003_201811B10C4992.htm (última consulta: 31 de marzo de 2025).

⁸⁹ A modo de ejemplo, en junio de 2024 se encontró un caso de muerte de un lobo por envenenamiento con estricnina. Más información: <https://www.eldiario.es/asturias/lobo->

presente en la nuez vómica que es un potente estimulante del sistema nervioso central⁹⁰. Como puede ser observado, no son pocos los desafíos que este animal debe enfrentar para apenas sobrevivir.

Por supuesto, todos estos métodos de captura y causación de la muerte (disparos, envenenamiento, etc.) de un animal en régimen de protección especial son totalmente ilícitos⁹¹. En este sentido, cobra protagonismo la intervención penal en la materia, en particular, la de los arts. 334, 335 y 336 del Código Penal, recogidos en el Capítulo IV «De los delitos contra la flora y la fauna» del Título XVI bajo la rúbrica «De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente». En particular, es el art. 334 el que ofrece mayor protección penológica para el lobo ibérico, al castigar conductas tales como la caza, adquisición, posesión, tráfico o destrucción de especies protegidas de fauna silvestre. Por supuesto, la referencia a especies protegidas de fauna silvestre remite a las especies incluidas en el LESRPE. Podría decirse que se trata de una norma penal en blanco. Para las conductas citadas anteriormente se recogen una pena de prisión de seis meses a dos años o una multa de ocho a veinticuatro meses, además de, en su caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cuatro años quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general (art. 334.1 Código Penal).

No debe pasar desapercibido el hecho de que la tutela penal de este animal y de cualquier otra especie de fauna silvestre, atiende a directrices constitucionales emanadas del art. 45 de la Constitución española⁹². En concreto, en su apartado primero, se alude al deber de conservar el medio ambiente, entre el que se encuentra la biodiversidad como parte integrante de los ecosistemas y el medio ambiente. Seguidamente, el apartado

[hallado-muerto-marzo-asturias-envenenado_1_11438862.html](#) (última consulta: 31 de marzo de 2025).

⁹⁰ Definición en el diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/estricnina> (última consulta: 31 de marzo de 2025).

⁹¹ Burfao Curiel, Pedro. (2023). El lobo en España. Regímenes territoriales de protección. Ob. cit., p. 79.

⁹² Matallín Evangelio, Ángela. (2023). «Tutela penal de la fauna silvestre: el art. 334 del Código Penal». *Revista General de Derecho Procesal*. Núm. 40, p. 2.

segundo hace referencia a la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de —entre otros—, restaurar el medio ambiente. En su último apartado, contempla el establecimiento de sanciones penales y administrativas para quienes incumplan lo dispuesto en dicho precepto.

1.2 Últimas modificaciones del estatus jurídico del lobo en la legislación española

De forma llamativa, el 20 de marzo de 2024 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la vuelta de la caza deportiva del *canis lupus signatus* al retirar a este animal del LESRPE. La propuesta introducida por el Partido Popular (PP), Vox, Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Junts per Catalunya (JxCat), ha sido finalmente aprobada por el Senado a través de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario⁹³ (en adelante, Ley 1/2025). En consecuencia, el río Duero vuelve a ser eje fronterizo que determina la condición jurídica de estas criaturas. De esta forma, los ejemplares situados en la zona sur del río Duero continuarán siendo objeto de protección, mientras que los ejemplares ubicados en la zona norte de dicho río, podrán ser objeto de medidas de gestión, incluyendo la actividad cinegética o caza. La situación del lobo ibérico vuelve a ser la misma que la de 2021, antes de la promulgación de la Orden TED/980/2021 por la cual se introducía al depredador en el LESRPE.

Algunos de esos partidos políticos defienden la adopción de esta modificación legislativa con el fin de «controlar el impacto que la especie está produciendo en explotaciones ganaderas y con ello el desperdicio alimentario»⁹⁴. De nuevo, los intereses de grupos ganaderos y cinegéticos se establecen como los prioritarios, sin tener en cuenta la evidencia científica en torno al estado de conservación de la especie. En este sentido, las poblaciones del predador en el norte del río Duero apenas han estado

⁹³ Ley 1/2025, de 1 de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. BOE, núm. 80, de 2 de abril de 2025. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2025/04/01/1/con> (última consulta: 4 de agosto de 2025).

⁹⁴ Más información en página web oficial: <https://www.rtve.es/noticias/20250320/congreso-rebaja-proteccion-del-lobo-aprueba-su-caza-deportiva-norte-del-duero/16499430.shtml> (última consulta: 31 de marzo de 2024).

protegidas durante tres escasos años y algunos meses, desde septiembre-octubre de 2021 hasta marzo-abril de 2025. Cabe recordar que los únicos informes científicos disponibles, aunque sin información y datos más recientes, apuntaban a una clasificación del estado de conservación del animal desfavorable en la mayor parte del territorio peninsular, cuestión que no parece haber sido tomada en cuenta —o al menos no se hace ninguna referencia a ello— a la hora de presentar la correspondiente enmienda. Adicionalmente, el principio de precaución y cautela que rigen estas temáticas medioambientales exigen su ejercicio y aplicación a la hora de establecer medidas o políticas que afecten a especies de fauna silvestre cuyo estado de conservación no sea favorable o cuando no haya certidumbre al respecto⁹⁵.

Retomando los intereses ganaderos a los que aludía el partido político español, Partido Popular, es menester incidir en que la legalización de la actividad cinegética sobre esta especie conlleva, indiscutiblemente, la suspensión de las ayudas económicas⁹⁶ a grupos ganaderos por los daños y pérdidas del ganado ocasionados por el lobo⁹⁷. En este contexto, cabe reflexionar si realmente esta medida beneficia o, más bien, perjudica a esta comunidad, por cuanto la legalización de la caza sobre este animal no garantiza que pueda suceder algún incidente entre el animal y alguna cabeza de ganado. Quien sin lugar a duda obtiene un aparente beneficio es el sector cinegético que tendrá un mayor número de animales sobre el que practicar su actividad.

⁹⁵ Gámez Moll, Noemí. (2022). «Principio de precaución, proporcionalidad y evaluación ex ante y ex post de las normas jurídicas. El caso del lobo ibérico». *Revista de Administración Pública*. Núm. 218, p. 255.

⁹⁶ Ayudas económicas que rondan como mínimo los 90 (cordero/cabrito), 155 (caprino) y 160 (ovino) euros por cabeza. Al respecto, consultar la Orden MAV/475/2023, de 12 de abril, por la que se regulan los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas en Castilla y León. BOCYL, núm. 71, de 14 de abril de 2023, pp. 7-53.

⁹⁷ Por norma general, estas ayudas son convocadas y concedidas por las Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, se encuentra en Castilla y León la Orden MAV/475/2023, de 12 de abril, por la que se regulan los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas en Castilla y León. BOCYL, núm. 71, de 14 de abril de 2023, pp. 7-53.

Por infortunio, el lobo ibérico parece ser víctima de los intereses de variedad de grupos sociales de presión y *lobbies*. En este orden de ideas, parece ser que le son aplicables políticas partidistas e ideológicas, más que medidas de conservación bio y ecocéntricas que respondan al urgente llamado de protección y conservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Precisamente, las actividades lícitas (caza) e ilícitas (tráfico ilegal y caza furtiva, entre otras) que fomentan la pérdida de la biodiversidad y la alteración natural de los ecosistemas —cuando se llevan a cabo de forma desproporcionada, injustificada y escasamente controlada— constituyen un factor de destrucción de la biodiversidad (materia que ha sido abordada *supra*) que se integra en un límite planetario conocido como integridad de la biosfera (*biosphere integrity*), según la teoría de los límites planetarios (*planetary boundaries*) de 2009 liderada por el renombrado científico Johan Rockström, según la cual existen nueve procesos de cambio global en el funcionamiento terrestre provocados por la actividad humana. Así pues, seis de los nueve límites para que la Tierra continúe siendo un planeta estable y habitable se han sobrepasado, uno de los seis límites es, irónicamente, el de la integridad de la biosfera⁹⁸.

En los últimos tiempos el lobo enfrenta nuevos desafíos, aunque también recibe apoyo de sectores ecologistas, conocidos también en este contexto como grupos «pro-lobo» o grupos «ultraproteccionista»⁹⁹. Un ejemplo ilustrativo es el hecho de que por parte de la institución del Defensor del Pueblo español, cuyo titular es D. Ángel Gabilondo, se presentó una demanda de recurso de inconstitucionalidad¹⁰⁰ ante el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) contra determinados preceptos de la Ley 1/2025 relativos a la permisión de la caza del lobo ibérico en el norte del río Duero, en particular, contra la disposición adicional octava —

⁹⁸ Richardson, Katherine, et al. (2023). «Earth beyond six of nine planetary boundaries». Ob. cit. *supra*.

⁹⁹ Sobre esta terminología, leer a Fuentes Lamas, Daniel. (2020). «El conflicto del lobo en Asturias: una controversia científico-tecnológico pública». Ob. cit. *supra*, pp. 82-83.

¹⁰⁰ Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 1 de julio de 2025, con motivo de la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava, la disposición transitoria única y la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. BOE núm. 80, 2 de abril de 2025.

adopción de medidas de gestión sobre el animal—, la disposición transitoria única —impide [...] que las autoridades españolas decidan mantener las poblaciones del sur del río Duero en el LESRPE con el fin de dotarles de una protección reforzada [...]— y la disposición final decimonovena —eliminación de las poblaciones de lobos ibéricos ubicados en el norte del río Duero del LESRPE— de la Ley 1/2025, que, a su juicio, vulnerarían el art. 45 de la CE¹⁰¹ —referente a los derechos y obligaciones con respecto al medioambiente— y el art. 24.1 de la CE —referente al derecho a la tutela judicial efectiva—. Dicho recurso de inconstitucionalidad fue admitido el pasado 28 de julio de 2025 por el Pleno del TC. Este recurso de inconstitucionalidad no ha estado exento de polémicas, puesto que inmediatamente decidió el gobierno de la Junta de Castilla y León personarse como parte coadyuvante, alegando que el lobo ibérico «no está en peligro de extinción en el norte del río Duero»¹⁰².

Llaman la atención los datos proporcionados por el Defensor del Pueblo expuestos en el antecedente segundo del recurso de inconstitucionalidad: alega que recibió 278 solicitudes en las que se le instaba a interponer este recurso contra los artículos citados anteriormente de la Ley 1/2025¹⁰³. Esta información manifiesta una considerable legitimación del recurso de inconstitucional por parte de la ciudadanía española en favor de la protección de los especímenes de *canis lupus*.

La argumentación más crítica por parte del Defensor del Pueblo contra dicha Ley es la relativa a la disposición adicional octava, que bajo la rúbrica «control de las especies naturales depredadoras en eficiencia del sistema productivo», permite la autorización expresa para capturar ejemplares del lobo ibérico o, lo que es lo mismo, para su caza; todo ello bajo el amparo del art. 61.1 de la Ley 42/2007 y de la protección de la

¹⁰¹ Sobre la protección de los animales en el art. 45 CE, habla Vidal Rettich, José Alfredo. (2021). «Una aproximación jurídica al estatus jurídico del lobo en la legislación española». Ob. cit., pp. 146-189.

¹⁰² Para más información consultar comunicado oficial de la Junta de Castilla y León: https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284663638052/Portal_SalaPrensa:Comunicacion/1285546313726/Comunicacion (última consulta: 6 de agosto de 2025).

¹⁰³ Antecedente segundo del recurso de inconstitucionalidad citado *supra* (ver nota a pie de página núm. 97).

«eficiencia del sistema productivo». Según el Defensor del Pueblo, la terminología empleada, en particular, la expresión «eficiencia del sistema productivo» es altamente indeterminada e imprecisa, además no se ofrece ningún tipo de significado, lo cual genera fácilmente confusión, y, lo que es aún más grave, facilita que no sea preciso invocar una situación excepcional o extraordinaria para ampararse en el precepto. De hecho, el Defensor del Pueblo lo califica como una «suerte de cláusula en blanco»¹⁰⁴. Adicionalmente, incide éste en que la «eficiencia del sistema productivo» es una causa totalmente ajena a las contempladas en la Directiva hábitats en su art. 16, así como que este mismo precepto en ninguna circunstancia contempla la posibilidad de incluir otras causas distintas a las descritas en él. Por consiguiente, se suscitan dudas en torno a la compatibilidad de dicho precepto con los expuestos en la normativa europea¹⁰⁵.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo aborda el carácter inconstitucional de la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, que lleva por título «adaptación a la normativa europea»¹⁰⁶. En ella se permite la supresión del lobo ibérico del LESRPE en el supuesto de que se altere la catalogación del animal en la Directiva hábitats, supuesto que, finalmente, ha terminado por suceder. En dicho precepto, se autoriza la salida automática de las poblaciones de *canis lupus* ubicadas en el sur del río Duero, sin hacer mención alguna —ni expresa ni tácita— al respaldo científico a la hora de autorizar esa desprotección del animal¹⁰⁷. Como se ha venido exponiendo en anteriores líneas, no sólo la Directiva hábitats sino también la jurisprudencia europea emanada del TJUE expone de forma contundente e inexcusable el requisito del respaldo científico materializado en informes técnico-científicos, entre otros, a la hora de aplicar determinadas medidas de gestión sobre el predador. De nuevo, se eluden las indicaciones y declaraciones del TJUE, así como se vulneran los principales preceptos y principios rectores (véase los principios de

¹⁰⁴ Fdto. séptimo del recurso de inconstitucionalidad citado *supra* (ver nota a pie de página núm. 97).

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Fdto. duodécimo del recurso de inconstitucionalidad citado *supra* (ver nota a pie de página núm. 97).

¹⁰⁷ Ídem.

precaución y cautela) en materia medioambiental. Un auténtico atropello a los principios y valores más básicos de la Unión Europea en lo que a la conservación de la biodiversidad se refiere.

De forma desafortunada, se aplicarán sobre las poblaciones de lobos ibéricos medidas de gestión como la caza que generarán un daño irreparable en el mantenimiento y conservación de los especímenes, así como una considerable alteración de los ecosistemas ante la previsible reducción de ejemplares y manadas de lobos; todo ello, sin haber tenido en cuenta, en ningún momento, información científica que justifique la adopción de dicha medida.

CONCLUSIONES

En primer lugar, es indiscutible que la cohabitación entre el lobo y el ser humano ha sido históricamente conflictiva, tanto en el pasado como en la actualidad; se trata de una animadversión histórica y también contemporánea. Por desgracia, no parece haberse encontrado una solución que satisfaga sendos intereses, el del sector ganadero y el de la biodiversidad¹⁰⁸. A pesar de los notorios desafíos que sufre la biodiversidad para mantener su conservación, determinados especímenes como el lobo ibérico continúan representando una amenaza para determinados grupos. Pese a la información y datos ofrecidos por la comunidad científica en relación con la situación desfavorable de las poblaciones de *canis lupus* en el territorio español, el sector agropecuario incide en la amenaza que el predador supone para sus intereses y beneficios de naturaleza pecuniaria. Así pues, el legislador nacional europeo, español y autonómico (véase la Administración de Castilla y León) en ocasiones han promulgado normativa contraria a la conservación de las poblaciones de lobos ibéricos, sin el respaldo de la comunidad científica y sin ni siquiera informes científicos aislados que avalen las medidas aplicadas. Por este motivo, se concluye que las medidas de gestión aplicadas sobre el carnívoro y la rebaja de su protección responde a intereses partidistas o

¹⁰⁸ De la misma opinión es García Ureta, Agustín. (2021). «Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al derecho español». Ob. cit., pp. 5-6.

ideológicos que habitualmente son promovidos por los grupos sociales de presión o *lobbies*. A esta conclusión se llega como consecuencia de la falta de aval científico que justifique las medidas de gestión (tales como la caza) y la rebaja de protección del *canis lupus*¹⁰⁹. A este respecto, se incide en la condición de vulnerabilidad del predador que en ninguna circunstancia puede personarse ante ningún litigio y mucho menos denunciar su situación o defenderse (en un sentido jurídico) frente a sus adversarios.

En segundo lugar, es en cierta medida palpable que la Directiva hábitats pareciera adoptar una visión simpatizante con el ecocentrismo, en la que también parece primar la conservación de la biodiversidad y la protección del medioambiente; en la que no pueden ampararse políticas ni medidas arbitrarias contra los hábitats y ecosistemas ni especímenes de flora y fauna silvestre. Esta perspectiva relativamente biocéntrica adoptada por el legislador europeo no sólo es fácilmente reconocible en el articulado de la Directiva hábitats sino también —y, sobre todo— en numerosa jurisprudencia emanada por el TJUE, en la que el Tribunal incide en la primacía de la protección de la biodiversidad, especialmente ante contextos de especial vulnerabilidad (véase peligro de extinción, etc.). A título ejemplificativo, se encuentra el litigio examinado en anteriores apartados, en particular, la STJUE (Sala 1ª) de 24 de julio de 2024, as. C-436/22.

En tercer lugar, y citándose la anterior sentencia, se establece un claro requisito a la hora de aplicar una medida de gestión sobre los especímenes: el respaldo de la comunidad científica. La evidencia científica constituye así un requisito *sine qua non* a la hora de establecer o alterar las medidas de gestión sobre estos animales. En efecto, se pretende evitar la promulgación de medidas o políticas de forma arbitraria o que respondan a intereses partidistas o sectoriales.

En cuarto lugar, los principios de precaución y cautela se reafirman como mandamientos en materia medio ambiental; ante cualquier supuesto en que la autoridad competente se encuentre dubitativa a la hora de aplicar

¹⁰⁹ Al respecto, Durá Alemañ, Carlos Javier, et al. (2025). «Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo». *Actualidad jurídica ambiental*. Núm. 127, p. 2.

una determinada medida que pueda suponer un posible riesgo o peligro, debe abandonarla.

En quinto y último lugar, se aprecia una constante alteración del estatus jurídico del lobo ibérico en relativamente breves períodos de tiempo, no sólo a escala europea sino también nacional (lo cual es lógico teniendo en cuenta que cualquier modificación en la legislación de la Unión debe ser transpuesta a la legislación nacional) que posiblemente tenga un efecto negativo y desfavorable no sólo en las poblaciones de lobos ibéricos sino en los ecosistemas de la zona en general. De forma indiscutible, se trata de un asunto que fue y es, en efecto, polémico. Queda aún lejana la posibilidad de un consenso entre las diferentes agrupaciones que encabezan este conflicto (grupos agropecuario y cinegético y grupos ecologistas). Un ejemplo ilustrativo de ello es el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo ante el TC contra la Ley 1/2025 que permitirá la caza del lobo ibérico en el norte del río Duero, en el que queda aún por descubrir que postura adoptará el TC en torno a esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, Juan Carlos. (2011). «Lobo – *Canis lupus* Linnaeus, 1758», en Salvador, A., y Cassinello, J. (Eds.). *Enciclopedia Virtual de los Vertebrados Españoles*. Museo Nacional de Ciencias Naturales, Madrid.
- Briones Gamarra, Óscar. (2021). «Gestión del territorio y biodiversidad en la agenda 2030: Evaluación de la política pública de gestión del lobo en su interacción con el ser humano. Estudio de caso de Galicia». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 27, pp. 115-130.
- Burfao Curiel, Pedro. (2023). *El lobo en España. Regímenes territoriales de protección*. Sevilla. Editorial Universidad de Sevilla.
- Durá Alemañ, Carlos Javier, et al. (2024). «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*. Núm. 147, pp. 1-30.
DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00377>

Durá Alemañ, Carlos Javier, et al. (2025). «Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo». *Actualidad jurídica ambiental*. Núm. 127, pp. 1-8.

Fuentes Lamas, Daniel. (2020). «El conflicto del lobo en Asturias: una controversia científico-tecnológico pública». *Revista de estudios de la ciencia y la tecnología*. Vol. 9., núm. 2, pp. 79-101.

Gámez Moll, Noemí. (2022). «Principio de precaución, proporcionalidad, y evaluación ex ante y ex post de las normas jurídicas. El caso del lobo ibérico». *Revista de Administración pública*. Núm. 128, pp. 235-262.

González San Segundo, Diego, y Jiménez Franco, Emmanuel. (2022). *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza el futuro del lobo ibérico*. Madrid. Reus.

García Martín, Lidia. (2020). «El estatus jurídico del lobo ibérico en el punto de mira: un cambio de paradigma en Castilla y León». *Revista jurídica de Castilla y León*. Núm. 50, pp. 99-138.

García Ureta, Agustín. (2021). «Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al derecho español». *Actualidad Jurídica Ambiental*. Núm. 111, pp. 1-40.

López Berral, Andrés Eugenio. (2022). «Análisis del régimen jurídico del *canis lupus signatus* en la península ibérica». [Tesis doctoral]. Tarragona. *Universitat Rovira i Virgili*.

Matallín Evangelio, Ángela. (2023). «Tutela penal de la fauna silvestre: el art. 334 del Código Penal». *Revista General de Derecho Procesal*. Núm. 40, pp. 1-43.

Merino Díaz, María Isabel. (2024). «El lobo ibérico *ad iudicem*: Sentencia del Tribunal de Justicia 1ª 29 julio 2024, as. C-436/22: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y

Administración de la Comunidad de Castilla y León». *La Ley Unión Europea*. Núm. 130, pp. 1-11.

Ortiz García, José. (2025). «El lobo ibérico en Montoro (Córdoba): un animal perseguido en nuestra historia entre los siglos XVI-XX». *Crónica de Córdoba y sus pueblos XXXI*. Ilustre Asociación Provincial Cordobesa de Cronistas Oficiales, pp. 387-396.

Richardson, Katherine, et al. (2023). «Earth beyond six of nine planetary boundaries». *Science Advances*. Vol. 9, issue 37. DOI: <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>

Salinas Alcega, Sergio. (2019). «La cuestión prejudicial», en Martínez Pérez, Enrique y Salinas Alcega, Sergio (Coords.). *Lecciones para el estudio del Derecho de la Unión Europea*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza (pp. 240-246).

Vargas Yáñez, Juan Mario. (2010). «Depredadores vs alimañas: el paradigma de Félix y el lobo». *Encuentros en la Biología*. Vol. 3, núm. 129, pp. 32-34.

Vidal Rettich, José Alfredo. (2021). «Una aproximación jurídica al estatus jurídico del lobo en la legislación española». *dA.Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*. Vol. 12, núm. 2, pp. 146-189. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/da.570>