

Comentario de la Sentencia del Tribunal General de 29 de julio de 2024 (Asunto C- 436 / 22)

Comment on the judgment of the General Court of 29th July 2024 (C- 436 / 22)

LUIS JAVIER CAPOTE PÉREZ

Área de Derecho Civil. Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas. Universidad de La Laguna.

ORCID 0000-0002-5066-5874

Recibido: 12/12/2025. Aceptado: 15/12/2025.

Cómo citar: Capote Pérez, Luis Javier: “Comentario de la Sentencia del Tribunal de General de 12 de julio de 2023 (T.34 / 22)”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 265 (2025): 258-278.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/y1yrbp71>

Resumen: Comentario de la resolución del Tribunal General (Sala Primera) de 29 de julio de 2024 (C-436 / 22).

Palabras clave: medio ambiente, lobo, caza, conservación

Abstract: Comment on the judgment of the General Court (First Chamber) of 29th July 2024 (C-436 / 22).

Keywords: environment, wolf, hunting, conservation

RESUMEN DE LOS HECHOS

El asunto cuya resolución se presenta en este comentario se inició cuando la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) presentó un recurso contencioso-administrativo en el que solicitaba la anulación de la resolución de 9 de octubre de 2019 de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León. El motivo de la reclamación venía dado por el hecho de que en la disposición se había aprobado un plan de aprovechamiento comarcal del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en la comunidad castellanoleonesa para tres temporadas. Adicionalmente se solicitó la condena de la demandada al abono de una

indemnización sustitutoria por cada espécimen sacrificado durante esos intervalos.

El plan aprobado por la resolución se basó en un censo regional de la especie lupina realizado entre los años 2012 y 2013 basado a su vez en un registro nacional desarrollado durante el mismo intervalo y en informes anuales de seguimiento que conllevaban un menor esfuerzo de prospección y seguimiento que el empleado para la elaboración censal. A partir de los datos disponibles y aplicando distintos factores, el referido plan estimaba en mil cincuenta y uno el número de especímenes lupinos existentes preza al norte del río Duero en Castilla y León. Por su parte, el censo nacional determinó un total de doscientas noventa y siete manadas en España, de las cuales ciento setenta y nueve formaban parte del registro castellanoleonés. Conforme a estas cifras, el 60,3% del censo nacional estaba en esta región, concluyendo el plan que una tasa de mortalidad anual superior al 35% supondría la regresión poblacional de la especie.

En fecha del 14 de noviembre de 2019 ASCEL interpuso recurso de alzada contra la resolución descrita en el primero de los párrafos de este apartado del comentario, el cual fue desestimado mediante la Orden de 9 de marzo de 2020 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

En fecha del 17 de febrero de 2020, la asociación interpuso recurso contencioso-administrativo contra la sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En él la recurrente solicitó la anulación de la orden desestimatoria de la resolución y de la resolución misma. Adicionalmente, se pidió también el establecimiento de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la población lupina, equivalente al valor económico de cada ejemplar abatido en cada una de las temporadas cinegéticas, al entender que no se podía restablecer la situación correspondiente al estado anterior a la adopción de la norma cuestionada.

El órgano judicial receptor del recurso señaló que el informe del Reino de España remitido en 2019 a la Comisión Europea, conforme a las disposiciones del art. 17 de la Directiva sobre los hábitats para el periodo 2013-2018, indicaba que la especie *canis lupus* se encontraba en un estado

de conservación *desfavorable-inadecuado* en las regiones mediterránea, atlántica y alpina, comprendiendo las dos primeras el territorio de la región castellanoleonesa. Esto contrastaba con el precepto contenido en texto legal autonómico sobre cinegética que permitía la caza del lobo al norte del río Duero.

Consecuentemente, el órgano jurisdiccional mentado se convirtió en entidad remitente, al albergar dudas en cuanto a la compatibilidad de la declaración de la especie como cazable y la normativa contenida en la directiva correspondiente a la protección de hábitats. Sus cuitas incluían también el alcance, contenido y fuente de los informes científicos que permitían el aval de las decisiones relativas al estado de conservación del lobo y en consecuencia, las medidas para que la recogida y explotación de especímenes de las especies de fauna y flora protegidas fueran compatibles con el mantenimiento de ellas en un estado de conservación.

Como consecuencia de las dudas albergadas en torno a un posible conflicto normativo en el caso a juzgar, el órgano colegiado decidió suspender el procedimiento contencioso-administrativo y formular al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

Primera. - ¿Se opone la normativa comunitaria aplicable a que una ley autonómica sobre caza declare especie cinegética al lobo y consecuentemente se autoricen aprovechamientos comarcales durante tres temporadas de cacería, cuando el estado de conservación ha sido calificado científicamente como desfavorable o inadecuado?

Segunda. - ¿Es compatible con la finalidad conservadora que se otorgue distinta protección a la especie según se encuentre al norte o al sur del río Duero, teniendo en cuenta que científicamente se considera inapropiada la distinción en la actualidad, por el estado de conservación de la especie y conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea?

Tercera. - Para el caso de que la distinción fuera aceptada ¿comprende el término *explotación* contenido en el Art. 14 de la Directiva sobre los hábitats el aprovechamiento cinegético, habida cuenta de la

especial importancia de la especie lupina en todos los territorios y de su desfavorable situación en el quinquenio 2013-2018?

Cuarta. - ¿Se opone al citado Art. 14 de la Directiva sobre los hábitats la declaración del lobo al norte del Duero como especie cinegética y cazable realizada en el ordenamiento jurídico autonómico castellanoleonés?

Quinta. – Teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en los Arts. 4, 11 y 17 de la Directiva sobre los hábitats, los informes que se han de tener en cuenta para determinar el estado de conservación del lobo ¿son los que se elaboren por el Estado miembro cada cierto tiempo a través de un comité científico, teniendo en cuenta que las poblaciones de la especie se encuentran en el ámbito de distintas comunidades autónomas y la necesidad de realizar la evaluación de las medidas de una población local a mayor escala, tal y como marca la jurisprudencia del alto tribunal de la Unión?

El gobierno español y la administración de Castilla y León alegaron por su parte que la petición de decisión prejudicial era inadmisibile por los siguientes motivos:

Primero. – Que el pedimento ya no era pertinente para la resolución del litigio principal, ya que la STC 99 / 2022 de 13 de julio había declarado contraria a la carta magna hispánica las disposiciones pertinentes de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León.

Segundo. – Que el pedimento era, según la administración autonómica, inadmisibile por varios motivos. En primer lugar, porque para la resolución del litigio principal no era necesaria la interpretación de las normas de la Unión, sino la llevanza a efecto de la valoración de la prueba practicada en autos. En segundo lugar, que el órgano jurisdiccional remitente había resuelto con anterioridad un recurso interpuesto por la misma asociación recurrente contra un plan similar y con los mismos alegatos que los invocados en el marco de la controversia que ahora debía resolverse. En ese litigio anterior no se había planteado duda alguna en

torno al Derecho de la Unión y por último, se concluyó que la controversia era artificial.

En este punto, el alto tribunal comunitario manifestó la necesidad de recordar que, conforme a su jurisprudencia, correspondía al órgano jurisdiccional conocer del litigio la apreciación de la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar resolución conforme a Derecho, así como de la formulación de las cuestiones que consideraba pertinentes. De esta línea de resoluciones se deduce que las cuestiones referidas al ordenamiento de la Unión gozan de una presunción de pertinencia, debiendo el Tribunal abstenerse de pronunciamientos cuando la cuestión prejudicial planteada no guarde relación con el litigio principal, cuando el problema expuesto sea de naturaleza hipotética o cuando no se disponga de antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos suficientes para dar una respuesta útil a la pregunta.

Entrando en el caso en particular, el Tribunal consideró que el litigio principal versaba sobre la compatibilidad con las normas de la Unión de una reglamentación nacional en la que se declara al lobo como especie cinegética y cazable y sobre el perjuicio causado a la población lupina al amparo de la regulación regional previa a su declaración de inconstitucionalidad, así como su correspondiente indemnización. Sobre estas premisas, concluyó que la compatibilidad entre las normativas europea y castellanoleonesa era una cuestión relevante para la controversia. La interpretación solicitada por el órgano jurisdiccional consultante tenía una relación clara con el objeto del litigio en cuestión. En consecuencia, la petición de decisión prejudicial fue admitida y los motivos para un pronunciamiento contrario desestimados.

2.MARCO JURÍDICO

- Derecho de la Unión Europea:
 - Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE, de 13 de mayo de 2013.
 - Art. 2.2. *Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el*

mantenimiento o l 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.

■ Art. 4.

- *1. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, sólo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción. Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se*

especifican en el Anexo III (etapa 1) y se proporcionará de acuerdo con un formulario que elaborará la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 21.

- *2. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las cinco regiones biogeográficas que se mencionan en el inciso iii) de la letra c) del artículo 1 y del conjunto del territorio a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas de los Estados miembros, que incluya los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias. Aquellos Estado miembro en los que los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5 % del territorio nacional podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anexo III (etapa 2) se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria de su territorio. La lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria, en la que se harán constar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias, será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21.*

- *3. La lista que se menciona en el apartado 2 se elaborará en un plazo de seis años a partir de la notificación de la presente Directiva.*
- *4. Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.*
- *5. Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6.*
- *Art. 11. Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.*
- *Art. 12.*
 - *1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo: a) cualquier forma de*

captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza; b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración; c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza; d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

- *2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.*
 - *3. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 y en el apartado 2 serán de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales a que se refiere el presente artículo.*
 - *4. Los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV. Basándose en la información recogida, los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.*
- Art. 14.

- *1. Si los Estados miembros lo consideraren necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11, tomarán medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el Anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable.*
 - *2. Si dichas medidas se consideraren necesarias, deberán incluir la prosecución de la vigilancia prevista en el artículo 11. Además, dichas medidas podrán incluir, en particular:* - *disposiciones relativas al acceso a determinados sectores;* - *la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones;* - *la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes;* - *la aplicación, para la recogida de especímenes, de normas cinegéticas o pesqueras que respeten la conservación de dichas poblaciones;* - *la instauración de un sistema de autorización de recogida de especímenes o de cuotas;* - *la regulación de la compra, venta, comercialización, posesión o transporte con fines de venta de especímenes;* - *la cría en cautividad de especies animales, así como la propagación artificial de especies vegetales, en condiciones de control riguroso con el fin de limitar la recogida de especímenes en la naturaleza;* - *la evaluación del efecto de las medidas adoptadas.*
- Art. 16.
- *1. Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga*

perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15: a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales; b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad; c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente; d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas; e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV.

- *2. Los Estados miembros transmitirán cada dos años a la Comisión un informe, acorde con el modelo establecido por el comité, de las excepciones aplicadas con arreglo al apartado 1. La Comisión emitirá un dictamen acerca de dichas excepciones en un plazo máximo de doce meses a partir de*

la recepción del informe, dando cuenta al comité.

- *3. Los informes deberán mencionar: a) las especies objeto de las excepciones y el motivo de éstas, incluida la naturaleza del riesgo, con indicación, si procede, de las soluciones alternativas no adoptadas y de los datos científicos utilizados; b) los medios, instalaciones o métodos autorizados para la captura o el sacrificio de especies animales y las razones de su empleo; c) las circunstancias de tiempo y lugar en que se concedan dichas excepciones; d) la autoridad facultada para declarar y controlar que se dan las condiciones exigidas y para decidir los medios, instalaciones o métodos que se pueden aplicar, los límites, los servicios y las personas encargadas de su ejecución; e) las medidas de control aplicadas y los resultados obtenidos.*
- **Art. 17.**
 - *1. Cada seis años a partir de la expiración del plazo previsto en el artículo 23, los Estados miembros elaborarán un informe sobre la aplicación de las disposiciones que hayan adoptado en el marco de la presente Directiva. Dicho informe incluirá, en particular información sobre las medidas de conservación a que se refiere el apartado 1 del artículo 6, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II y los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. Dicho informe, acorde con el modelo*

- establecido por el comité, se remitirá a la Comisión y estará a disposición del público.*
- 2. *La Comisión elaborará un informe de síntesis basándose en los informes a que se refiere el apartado 1. Dicho informe incluirá una evaluación adecuada de los progresos realizados y, en particular, de la contribución de Natura 2000 a la consecución de los objetivos que se especifican en el artículo 3. La parte del proyecto de informe relativa a la información facilitada por un Estado miembro se presentará a las autoridades del Estado miembro de que se trate para su verificación. La Comisión publicará, tras someterla al Comité y a más tardar dos años después de la recepción por parte de la Comisión de los informes a que se refiere el apartado 1, la versión definitiva del informe y la remitirá a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social.*
 - 3. *Los Estados miembros podrán indicar las zonas designadas con arreglo a la presente Directiva mediante los carteles comunitarios previstos a tal efecto por el comité.*
 - Derecho interno
 - Ley 42 / 2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
 - *Art. 65.1. La caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea.*
 - Ley 4 / 1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

- Art. 7.
 - 1. *A los efectos de esta Ley serán especies cinegéticas aquellas que se definan reglamentariamente como tales.*
 - 2. *A los efectos de la planificación cinegética las especies se clasifican como de caza mayor y menor.*
 - 3. *Se consideran especies cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes Órdenes Anuales de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.*
- Anexo I. Especies cinegéticas: Lobo (*Canis lupus*): *al norte del río Duero.*
- Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León.
 - Art. 6.
 - 1. *La caza solo puede practicarse sobre las especies cinegéticas.*
 - 2. *Tienen la condición de especies cinegéticas las incluidas en el anexo I de esta ley, de conformidad con la legislación básica del Estado en materia de patrimonio natural y biodiversidad, clasificándose en especies de caza mayor y de caza menor, así como aquellas otras que adicionalmente sean declaradas como tales mediante decreto de la Junta de Castilla y León, previo informe de la Comisión Científica de la Caza y del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León. No obstante, no podrán declararse especies cinegéticas las especies, subespecies o poblaciones de fauna silvestre: a) Incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, o afectadas por algún tipo de protección en aplicación de la legislación básica estatal que implique la prohibición*

de su caza; b) Incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Castilla y León; c) Cuya caza haya sido prohibida por la Unión Europea.

- 3. *Asimismo, mediante decreto de la Junta de Castilla y León se excluirán del listado de especies cinegéticas indicado en el anexo I aquellas especies sobre las que concurran las circunstancias indicadas en el apartado anterior, o cuando dicha exclusión se considere necesaria para garantizar adecuadamente su conservación, requiriéndose en este caso informe previo de la Comisión Científica de la Caza y del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León.*
- 4. *Mediante orden de la Consejería se podrá excluir temporalmente de la práctica de la caza, previo informe de la Comisión Científica de la Caza, alguna de las especies declaradas como cinegéticas, cuando ello sea necesario para garantizar adecuadamente su conservación o en desarrollo y aplicación de los instrumentos de planificación previstos en el título VI.*
 - *Anexo I.3. Especies cinegéticas: 3. Mamíferos: especies de caza mayor. Lobo (Canis lupus): al norte del río Duero.*
 - *Anexo II.4.f. Periodos hábiles para la caza mayor. Lobo: desde el cuarto domingo de septiembre hasta el cuarto domingo de febrero del año siguiente.*
- *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.*
 - *Anexo: Relación de Especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y en su caso, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas: Canis lupus Linnaeus, 1758. Lobo. Sur del Duero.*

3. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL GENERAL

El Tribunal procedió a examinar de forma conjunta las cuestiones prejudiciales, al considerar que la corte autonómica castellanoleonesa preguntaba si los preceptos mencionados de la Directiva sobre los hábitats debían interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de Derecho interno en virtud de la cual se declaraba al lobo como especie cuyos ejemplares podían ser objeto de caza es una parte del territorio del Estado miembro. En este punto, resulta esencial repetir el hecho de que el estado de conservación estaba calificado como desfavorable en el conjunto del país, de ahí que se considerara que la posibilidad de que un levantamiento parcial de la veda para una región específica de aquél pudiera ir en contra del Derecho de la Unión Europea.

El Alto Tribunal comenzó indicando como recordatorio que la Directiva sobre hábitats establecía que la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente constituían un objetivo esencial para la Unión. A continuación, subrayó que el lobo formaba parte de las especies de interés comunitario y de rigurosa protección, lo que incluía a las poblaciones situadas en la comarca donde se había establecido su caza. La corte mencionó que la circunstancia de que una especie animal o vegetal de interés comunitario estuviera incluida en el anexo V de la Directiva no implicaba que su estado de conservación debiera considerarse favorable. Son los Estados miembros quienes comunican al órgano comunitario correspondiente el estatuto de estas especies en su territorio, y correspondía señalar que esa inclusión implicaba únicamente que, a la luz de la obligación de vigilancia prevista en el artículo 11 de dicha Directiva y con el fin de garantizar el objetivo de esta última, dicha especie «puede» ser objeto de medidas de gestión, a diferencia de las especies incluidas en el anexo IV, letra a), de la citada Directiva, que se benefician en todo caso del sistema de protección rigurosa previsto en el artículo 12 de la misma Directiva.

En la resolución, se indica que el régimen de protección rigurosa tiene por objeto, en particular, las poblaciones de lobos situadas al sur del río Duero, que están expresamente incluidas en el anexo II de la Directiva como *especie de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación*. Respecto de las poblaciones lupinas situadas al norte del mentado accidente geográfico fluvial se indicó

que estaban incluidas en el anexo V de la norma como *especie animal de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*, quedando consecuentemente comprendidas en el ámbito de aplicación del art. 14 de la Directiva. Sin embargo, esta inclusión no puede, en palabras del Tribunal, *interpretarse en un sentido contrario al objetivo perseguido por la Directiva sobre los hábitats, que es [...] contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros. Consecuentemente, las medidas que se adopten [...] tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento a un estado de conservación favorable.*

A la hora de abordar la cuestión de las medidas de gestión de las que pueden ser objeto las especies incluidas en el anexo V de la Directiva, como las poblaciones lupinas situadas al norte del río Duero, el Tribunal recordó que conforme a lo establecido en el Art.14.1 de aquélla, *si los Estados miembros lo consideraren necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11, tomarán medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el Anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable.* Según una interpretación literal del precepto, los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar la necesidad de adoptar medidas con arreglo a dicha disposición que limiten la explotación de las especies incluidas en el correspondiente anexo. Con arreglo al Art. 14.2 de la Directiva, las medidas pueden referirse al acceso a determinados sectores, a la prohibición de la recogida de especímenes en la naturaleza, al veto a la explotación de determinadas poblaciones o a la instauración de un sistema de cuotas. El catálogo puede albergar normas relativas a la cinegética, pero siempre teniendo en cuenta el objeto último de la normativa de la Unión. Dicho de otra forma, deben entenderse desde un punto de vista restrictivo, pues no deben convertirse en medios para ampliar la recogida de ejemplares. El margen de valoración está limitado por la obligación de mantener un equilibrio entre estas prácticas y el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable. Toda norma de Derecho interno que tome como punto de partida la normativa de la Unión debe garantizar el mantenimiento o el restablecimiento del citado nivel conservatorio, en lo que respecta a las especies animales de interés comunitario.

El Tribunal consideró que, conforme a los considerandos de la Directiva, el legislador de la Unión consideró conveniente el establecimiento de un sistema general de protección para determinadas especies de fauna y flora, así como la implantación de medidas de gestión para algunas de éstas, *si su estado de conservación lo justifica*. En este punto son válidas las prohibiciones de determinadas modalidades de captura o muerte, así como las excepciones bajo específicas circunstancias, pero siempre bajo el principio general de justificación conforme al estado de conservación. En conclusión, toda medida adoptada por un Estado miembro debe estar razonada conforme a la máxima de mantenimiento o restablecimiento de una especie a un estado de conservación favorable. La caza puede ser restringida o prohibida si el mentado estado no puede ser calificado desde un punto de vista positivo.

A continuación, el órgano jurisdiccional indicó que los Estados miembros estaban obligados a la garantía de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias. Esta vigilancia es esencial para garantizar el cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 14 de Directiva y para determinar la necesidad de adoptar medidas que garanticen la compatibilidad de la explotación de dicha especie con el mantenimiento de un estado de conservación favorable y constituye, en sí misma, una de las medidas necesarias para garantizar la conservación de esa especie. Por tanto, una especie no puede ser explotada desde el punto de vista cinegético ni cazada si no se garantiza una vigilancia eficaz de su estado de conservación.

Seguidamente, el Tribunal recordó cuál era, conforme al Art. 1.i de la Directiva, la definición del concepto de estado favorable de conservación de una especie. Conforme a aquélla, se puede hablar de favorabilidad cuando los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que ésta sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca. Además, es preciso que el área de distribución natural de la especie no esté en proceso de reducción o en riesgo de que ésta se produzca en un futuro previsible. Por último, es menester que exista y siga existiendo con razonable probabilidad un área de superficie suficiente para el mantenimiento de las poblaciones a largo plazo. Al hablar de *áreas de distribución natural* se hace referencia a uno de los criterios que han de

tomarse en consideración para la determinación del verdadero estado de conservación de una especie. En el caso del lobo se trata de territorios extensos, más amplios que el espacio geográfico que presenta los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción.

El órgano comunitario indicó que, en consonancia con la interpretación realizada de la normativa de la Unión, las medidas de los Estados miembros que autorizan la caza de una especie debían venir justificadas debidamente, facilitándose los datos de vigilancia que motivan su toma. En este punto, no solamente debían tenerse en cuenta los datos relativos a las poblaciones que son objeto de la medida de explotación en cuestión, sino también el impacto de ella en el estado de conservación de la especie a mayor escala, en la región biogeográfica o en el plano transfronterizo. Conforme a la Directiva objeto de interpretación, cada Estado miembro tiene las obligaciones de elaboración y remisión con cadencia sexenal de informes sobre la aplicación de la normativa contenida en aquélla y de los progresos en la consecución del mantenimiento de los estados de conservación favorables. En estos reportes se impone la inclusión de los principales resultados de vigilancia establecidos en el Art. 11 de la Directiva.

Consecuentemente, el Tribunal determinó que la evaluación del estado de conservación de una especie y la posterior toma de medidas debía realizarse teniendo en cuenta no solamente el último informe elaborado según los preceptos descritos en el párrafo precedente, sino también los datos científicos más recientes obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el citado Art. 11. La consideración del estado de conservación de la especie no puede limitarse al análisis local, sino también extenderse a los niveles regionales y, si era posible, transfronterizos. En el informe de 2019 que había remitido el Estado miembro correspondiente a este caso se indicaba que el estado de conservación del lobo en el conjunto del país se calificaba como *desfavorable-inadecuado* en las regiones alpina, atlántica y mediterránea, lo que incluía las comarcas separadas por el cauce del río Duero e integradas en la comunidad autónoma de Castilla y León. La administración regional no tuvo en cuenta lo que se indicaba en el informe para la elaboración de sus planes de aprovechamiento cinegético durante los periodos que constituían el trienio 2019-2022.

La corte determinó que cuando una especie animal se encontraba en un estado de conservación desfavorable, las autoridades competentes debían adoptar las medidas necesarias para mejorar ese estatus, hasta

alcanzar la calificación inversa. En este sentido, la restricción o la prohibición de la caza era una medida necesaria para el restablecimiento de la especie. La institución de regulaciones que permitan la actividad cinegética solamente es admisible cuando el estado de conservación es calificado como favorable. Las medidas que restrinjan o vedan la caza son necesarias si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja lugar a incertidumbre sobre las consecuencias de la explotación de una especie de interés comunitario y su compatibilidad con un estado de conservación favorable. En tales circunstancias, el Estado miembro tendrá que abstenerse de autorizar cualquier aprovechamiento. Mientras exista la sombra de la duda en torno a los riesgos, el principio de cautela impone que las medidas que se tomen hayan de ser de protección.

Conforme a la información contenida en los autos del caso, España había adoptado a través de una orden ministerial la inclusión de toda la población lupina del país en el listado nacional de especies silvestres que son objeto de protección rigurosa. Aunque la Directiva correspondiente permitía distinciones según comarca -en este caso, con el río Duero como elemento de diferenciación- éstas no podían ser obstáculo para el mantenimiento y adopción de medidas protectoras de la fauna. La captura y el sacrificio de ejemplares solamente pueden admitirse con carácter excepcional y en ausencia de soluciones satisfactorias, siempre dentro de un estado de conservación favorable, lo cual no se daba en este asunto.

En conclusión, el Tribunal procedió a dar una respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas, considerando que el Art. 14 de la Directiva sobre los hábitats debía interpretarse *en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se declara al lobo como especie cuyos especímenes pueden cazarse en una parte del territorio de ese Estado miembro en la que el lobo no está comprendido en la protección rigurosa prevista [...] siendo así que el estado de conservación de esa especie en ese Estado miembro se considera «desfavorable-inadecuado»*.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA GARCÍA, Sara: “El lobo: Directiva 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*)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 158, 2025, pp. 198-201.

GARCÍA URETA, Agustín: “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*, n.º 111. 2021.