



CASO PRÁCTICO SOBRE LA CONCESIÓN DE EXCEPCIONES A LA PROTECCIÓN ESTRICTA

BLANCA SORO MATEO
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia



Con el apoyo del programa "Cooperación con los jueces
nacionales en el ámbito del Derecho medioambiental"
de la Unión Europea

1

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

2

PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

- La **protección de determinadas especies de la fauna y de la flora** constituye un **elemento fundamental en la tutela de biodiversidad**.
- Así se constata claramente en 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, cuyo objeto es “**contribuir a garantizar la biodiversidad mediante**
 - **la conservación de los HÁBITATS NATURALES**
 - **y de la FAUNA Y FLORA SILVESTRES en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado**” (art. 2.1).

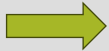
se localiza esencialmente, además de

- en **instrumentos internacionales** (entre otros, los Convenios sobre comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres —Washington, 1973—, sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa —Berna, 1979— y sobre la diversidad biológica —Río de Janeiro, 1992—)
- en las **Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres;
- y, a nivel interno, en la **Ley 42/2007**, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y la normativa que la desarrolla, así como en las normas aprobadas, en su caso, por las **CCAA**.

3

PROTECCIÓN DE ESPECIES

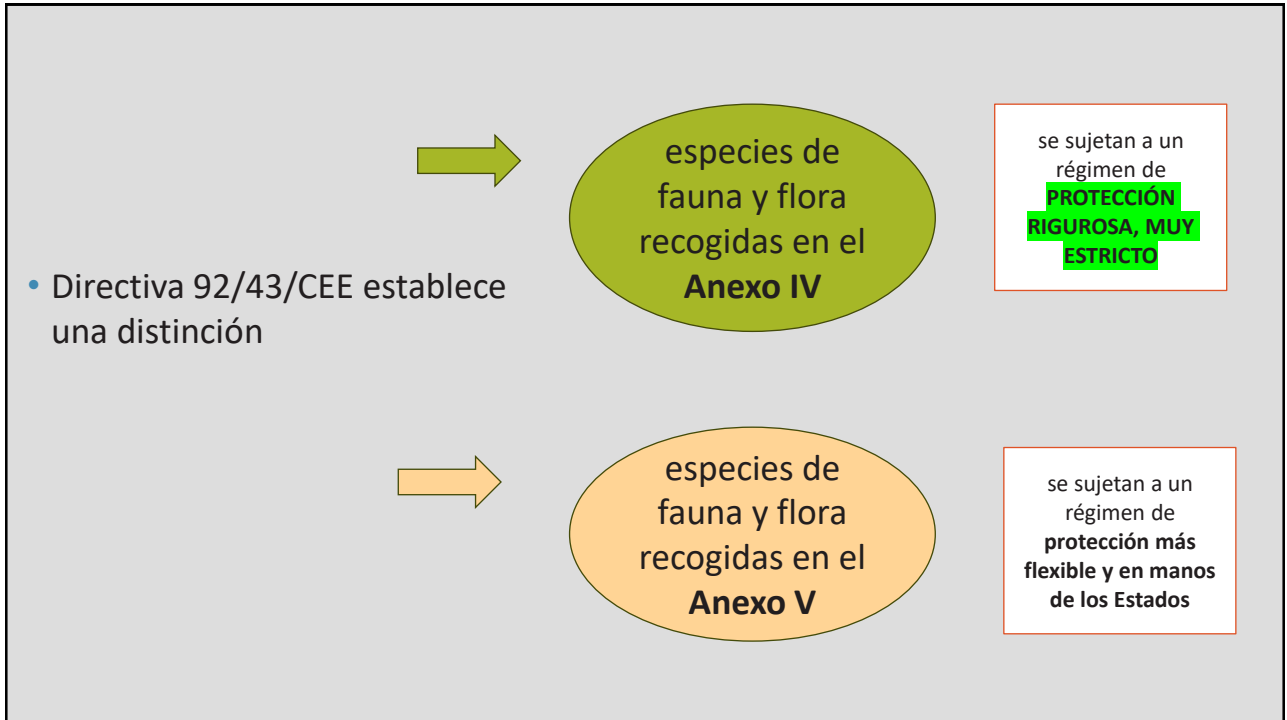
- establecimiento de una serie de **PROHIBICIONES GENERALES**, que admiten algunas excepciones;



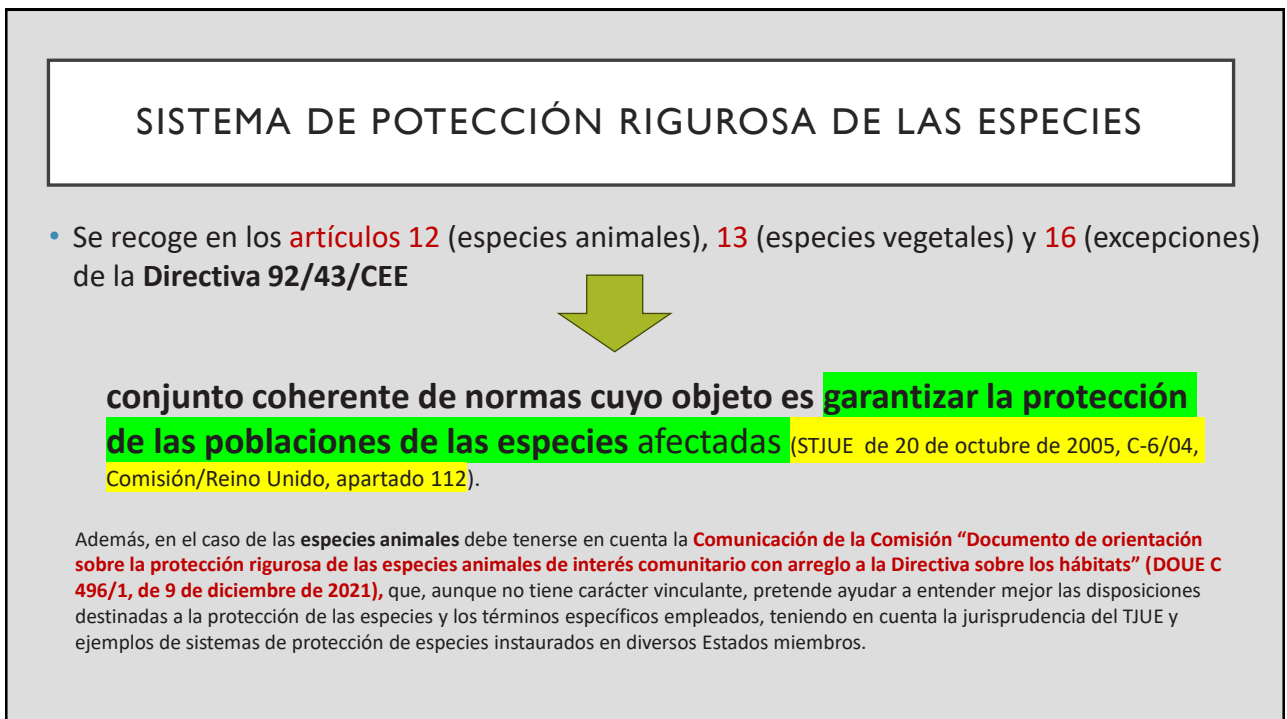
- establecimiento de **MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS QUE ALBERGAN DICHAS ESPECIES** (zonas de especial conservación y zonas de especial protección para las aves) ZEC y ZEPAS



4



5



6

• Características de este régimen de protección rigurosa:

1. Afecta tanto a las especies ANIMALES como VEGETALES, únicamente a las que aparecen relacionadas en el Anexo IV
2. Persigue una PROTECCIÓN CUALIFICADA de estas especies
 - **en su extensión**, ya que afecta a las áreas de distribución natural de las especies, por lo que la protección de especies no está vinculada con zonas protegidas y no está supeditada a la inclusión de tales áreas en la Red Natura 2000
 - **en su vocación preventiva**, pues no se requiera para su aplicación una disminución del número de ejemplares de las especies incluidas en el Anexo IV o de los nidos, ni una afección al estado favorable de conservación de la especie
 - **y en su aplicación**, frente a cualquier sujeto, ya sea civil o militar, al no recogerse ninguna cláusula de exención general para las actividades militares (GARCÍA URETA, 2010, 602)

7

• ¿Qué obligación tienen los Estados en este ámbito?

“no solamente a **adoptar un MARCO NORMATIVO COMPLETO**, sino también a **ejecutar MEDIDAS concretas y específicas de protección, coherentes y coordinadas de carácter PREVENTIVO**”

“**evitar efectivamente la captura o el sacrificio deliberados** en la naturaleza de especímenes de las especies animales protegidas”

(SSTJUE de 17 de abril de 2018, asunto C-441/17, Comisión/Polonia y de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*).

8

- Este sistema de protección rigurosa diseñado por la DH se asienta sobre **ALGUNAS PROHIBICIONES GENERALES** y **POSIBLES EXCEPCIONES**

En cuanto a las **PROHIBICIONES**, conforme a la jurisprudencia del TJUE, los Estados miembros están obligados a aplicarlas a cualquiera de las especies mencionadas en el **Anexo IV**, con independencia de que se localicen o no en su territorio (*STJUE de 13 de febrero de 2003, asunto C-75/01, Comisión c. Luxemburgo*, apartado 71).

Por lo que respecta a las **EXCEPCIONES**, deben ser objeto de interpretación **restrictiva** (*vid.*, por ejemplo, la *STJUE de 20 de octubre de 2005, asunto C-6/04, Comisión/Reino Unido*, apartado 111).

9

- En el caso de las especies **ANIMALES**, el objetivo común de las disposiciones de la Directiva consiste en garantizar
 - una **protección rigurosa** de las especies animales protegidas, mediante las **prohibiciones establecidas en el art.12.1 DH**
 - estando permitidas las **excepciones únicamente en las condiciones estrictas enunciadas en el art. 16.1 DH**

PROHIBICIONES

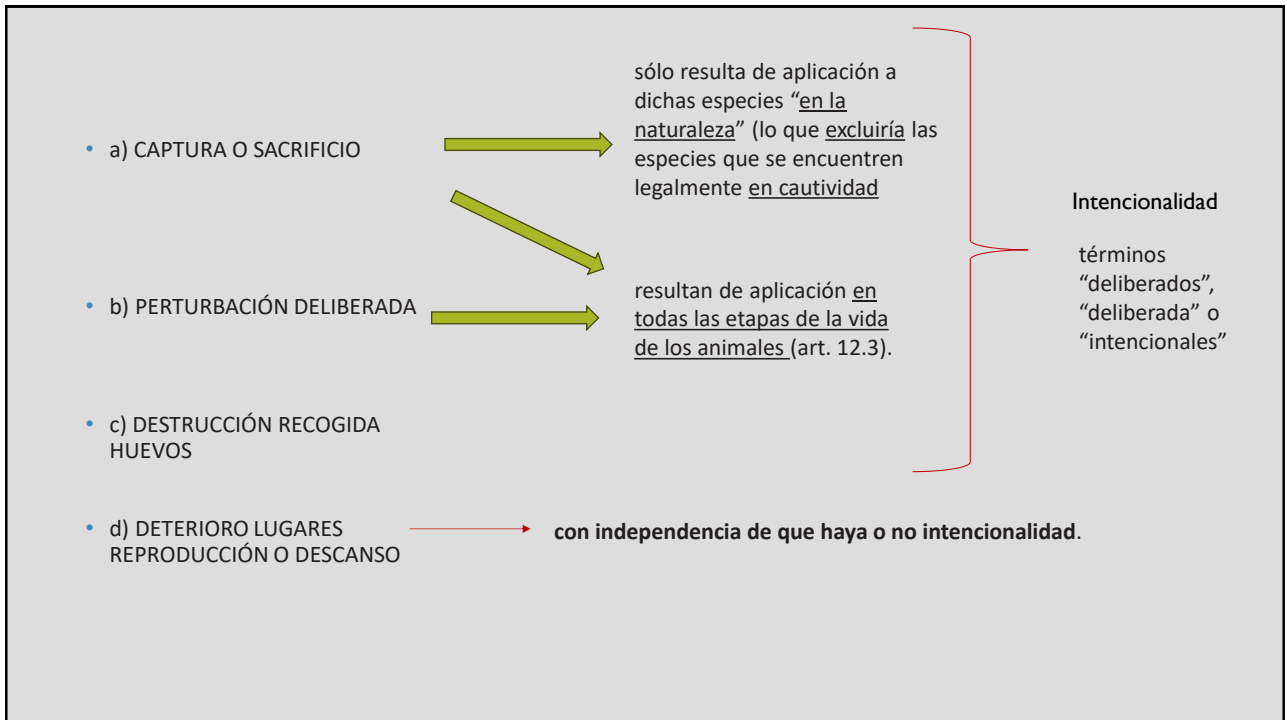


1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de **protección rigurosa** de las especies animales que figuran en la **letra a) del Anexo IV**, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

- 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.

ART 12.1 DH

10



11

• **interpretación amplia del concepto “lugar de reproducción”**

se extiende también a los lugares de reproducción que ya no están ocupados, siempre que exista una **probabilidad suficientemente elevada** de que dicha especie animal vuelva a tales lugares

incluye **las inmediateces de ese lugar** en la medida en que sean necesarias para que las especies animales protegidas puedan reproducirse con éxito;

• a) y b) “no solo es aplicable en los lugares específicos, sino que cubre todos los especímenes de las especies animales protegidas que viven en la naturaleza o en estado salvaje y que cumplen con ello una función en los ecosistemas naturales, sin aplicarse necesariamente a los especímenes sometidos a alguna forma legal de cautividad

• b) y d) se aplican **a todos los especímenes de las especies animales protegidas, al margen del lugar en que se encuentren**

STJUE de 28 de octubre de 2021, asunto C-357/20, IE y Magistrat der Stadt Wien, apartados 34 y 43).

Sentencia del TJUE de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, apartado 44);

Sentencia del TJUE de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, apartado 45

12

OTRAS PROHIBICIONES

- con relación a las especies animales, también se incluye la prohibición de **“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 Directiva** (art. 12.2).

➡ de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales (como a) y b) del art. 12.1

SISTEMA DE CONTROL



de las capturas o sacrificios **accidentales** de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV.

Control y adopción de medidas de conservación necesarias para garantizar que no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión

13

JURISPRUDENCIA

- STJUE de 10 de mayo de 2007, C-508/04, *Comisión/Austria*, apartados 109 a 112
- STJUE de 15 de marzo de 2012, C-46/11, *Comisión/Polonia*, apartado 29
- TSJUE de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, apartado 47

Sistema de protección rigurosa del art 12.1 DH



debe poder IMPEDIR EFECTIVAMENTE PERJUICIOS a las especies animales protegidas

afecta a CUALQUIER ESPÉCIMEN de las especies que figuran en la **letra a) del Anexo IV**, en sus áreas de distribución natural,

el ámbito de aplicación territorial de este artículo **puede**, por lo que respecta a una especie protegida, **cubrir zonas situadas FUERA DE LOS LUGARES PROTEGIDOS** y, en particular, incluir zonas habitadas por el hombre

- sin tener en cuenta el estado de conservación de la especie en su conjunto —sea favorable o no—, ni exigir que para su aplicación que ese estado pueda verse perjudicado (GARCÍA URETA, 2010, p. 602).

STJUE de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, considera que la captura y el transporte de un espécimen de una especie animal protegida en virtud del anexo IV de esta Directiva, como el lobo, en la periferia de una zona habitada o en tal zona, pueden estar comprendidos en la prohibición establecida en esta disposición.

14

ART 16. I DH

EXCEPCIONES

competen en primera instancia a las autoridades judiciales nacionales verificar y garantizar el cumplimiento de los requisitos en un contexto concreto y en casos específicos.

REQUISITOS

- 1. no exista ninguna otra solución satisfactoria (no letal)**
- 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:

CAUSAS TASADAS

- STIUE de 10 de octubre de 2019, asunto C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, apartado 28 y 29

- STIUE de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, apartado 24)

URETA: no aplicable
a LESPRES

- 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.

15

REQUISITOS PARA PLANTEAR LA EVENTUAL APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES

1. no exista ninguna otra solución satisfactoria

pp. 99 de la Decisión

¿Bastaría posibilidad de cría en cautividad? No

Tampoco si el periodo de caza abierto excepcionalmente coincide innecesariamente con lapsos de tpo en los que el derecho europeo establece protección particular (estados de reproducción y crianza)

2. no perjudique estado de conservación favorable (ECOFAV)

ESTADO DE
CONSERVACIÓN
FAVORABLE

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

REQUISITOS

16

- ECOFAV: en el Estado o en la zona biogeográfica o en el plano transfronterizo

NO CABE EXCLUIR que el sacrificio de **un número limitado** de individuos carezca de incidencia sobre el objetivo consistente en mantener a la población de una especie (lobo) en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural.

NO resulta aplicable la excepción (afección a la propiedad) la retirada de nidos en tejados **(STS) de Cantabria de 14 de diciembre de 2022)**

PREVENCIÓN DE PERJUICIOS a cultivos, ganado, bosques, pesca y calidad de las aguas



No se apreció en el **caso C-79/03**
Comisión v. España relativo a la
caza con parany

El **Estado español** alegaba que cada zorzal consumía al día alrededor de 30 gr. de oliva al día

Las fuentes de la **Comisión** sostenían que sólo de 6-12 gr. de alimento, incluida oliva y otros frutos

TJUE destacó que un 80 por 100 de los parany instalados en el territorio de la CA se encontraba en la provincia de Castellón. De ellos, un 69,5 por 100 se localizaba en zonas sin viñedos ni olivares, y un 11,7 por 100 en terrenos yermos o en zonas de monocultivo naranjal, lo que mostraba con claridad que **no había justificar el empleo del parany en supuestos perjuicios a los cultivos.**

17

- EL GOBIERNO VALENCIANO intentó en un primer momento justificar el parany
 - 1º para evitar **daños a los cultivos**, y los tribunales le cerraron ese camino
 - 2º **luego intentó autorizarlos invocando la tradición**, y también fue desestimado por los tribunales;
 - 3º y ahora *descubre* el **presunto interés científico** del parany para el estudio de la migración con el fin de intentar una vez más exceptuar la prohibición general del uso del parany que recogen las directivas europeas y las leyes nacionales.

Ha sido considerado como un **método no selectivo de caza** **(STJUE de 9 de diciembre de 2004 asunto C-79/03 Comisión vs. España)**

18

STC 114/2013, de 9 de mayo declarar inconstitucional la modificación de la Ley de caza valenciana que permitía el uso de este método.

El **gobierno valenciano** se opuso a la pretensión del Presidente del Gobierno, argumentado que la norma impugnada supone un **ejercicio legítimo de la competencia autonómica en materia de caza**, puesto que esa competencia engloba la capacidad de regular las excepciones a las normas de protección medioambiental que incidan precisamente en la regulación de formas de caza, compatibles con aquellas disposiciones medioambientales.

El **TC** es contundente al establecer que el ***parany* no es respetuoso con la normativa básica estatal de protección medioambiental**

El artículo 62.3 a) de la Ley 42/2007, **es normativa básica**, de obligada observancia para las CCAA que tienen competencias exclusivas en materia de caza y pesca, como es el caso de la Comunidad Valenciana, y una vez que el anexo VII de la Ley 42/2007 –normativa básica como lo es el art. 62.3 a) que hace remisión al anexo– recoge expresamente la liga como procedimiento que queda prohibido para la captura o muerte de animales, no puede sino concluirse que la norma autonómica impugnada no es respetuosa con la normativa básica estatal

19

• ¿Otras formas de propiedad?

solo se puede invocar en el caso de las especies que recoge DH que, como se sabe, no incluye a las aves silvestres.

• Razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente

Tampoco es posible aplicar a las aves silvestres la excepción

Se puede tener una referencia a través de la práctica de la Comisión Europea bajo el **art. 6.4 DH**, como ha sucedido con los proyectos incluidos en redes transeuropeas de transporte, la construcción de un puerto o la ampliación de un aeropuerto. Ahora bien, el hecho de que un proyecto se incluya en el contexto de las redes transeuropeas o de otra política comunitaria no tiene por qué servir de justificación.



Así, en el asunto C-355/90 (*marismas de Santoña*) una de las alegaciones del gobierno español fue que ciertas estructuras de acuicultura habían sido financiadas por las instituciones europeas.

Sin embargo, el TJUE rechazó este argumento e indicó que tales infraestructuras ocasionaban una reducción de la superficie de la marisma.

20

- En estas dos excepciones (propiedad y razones imperiosas) la **LPNB** exige que la Administración correspondiente que **garantice el principio de NO PÉRDIDA NETA DE BIODIVERSIDAD**

- a) ya sea mediante la figura de los bancos de conservación (que carecen de una regulación general en la normativa estatal y europea)
- b) ya sea mediante la adopción de otros instrumentos (custodia).

La LPNB no aclara qué se debe entender por «**pérdida neta**», que es un principio de la ley

No obstante, hay que tener en cuenta que la DAS (art. 13) recoge el **principio de no regresión** que, a pesar de su amplitud, apunta a que **la aplicación de excepciones no puede implicar un perjuicio sobre el estado de conservación de las especies.**

Lógicamente, si este estado de conservación

- a) **no es favorable**
- b) **o se desconoce** (lo que no es infrecuente), las opciones legítimas para poder invocar una excepción se reducen sobremanera.

21

- investigación, educación, repoblación o reintroducción, o cuando se precise para la cría en cautividad orientada a dichos fines, y para proteger la flora y la fauna silvestres y los hábitats naturales

Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos

22



EXCEPCIONES

- deben interpretarse en **sentido restrictivo y con carácter temporal** (deben revisarse)
- **la carga de la prueba** de la existencia de los requisitos exigidos, para cada excepción, corresponde a la **autoridad que adopte la correspondiente decisión**,
 - habida cuenta de los mejores conocimientos científicos y técnicos pertinentes (TJUE 29 de julio de 2024)
 - y a la luz de las circunstancias que concurren en la situación específica de que se trate
 - Principio de cautela o principio de precaución

STJUE asunto C-I 18/94

STJUE de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 30; STJUE de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, apartado 25).

Estados miembros: obligación de transmitir **cada dos años a la Comisión un informe de las excepciones aplicadas**

Comisión: dictamen acerca de dichas excepciones en un plazo máximo de doce meses a partir de la recepción del informe

23

asunto C-342/05

Las excepciones que **afecten a poblaciones cuyo estado de conservación sea no favorable** podrían admitirse «con carácter excepcional si se acreditara debidamente que no tienen como resultado agravar el estado de conservación no favorable de las mencionadas poblaciones o impedir que estas recuperen un estado de conservación favorable

«no cabe excluir que el sacrificio de un número limitado de individuos carezca de incidencia sobre el objetivo consistente en mantener a la población de lobos en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural, objetivo contemplado en el artículo 16, apartado I, de la Directiva sobre los hábitats. Así pues, una excepción de este tipo resultaría neutra para la especie de que se trata».

24

- El TJUE ha confirmado este planteamiento, añadiendo una referencia al principio de PRECAUCIÓN: «por lo que respecta a la incidencia del estado de conservación desfavorable de una especie sobre la posibilidad de autorizar las excepciones en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats,

asunto C-674/17 (ap. 66 a 69)

- El Tribunal de de Justicia ya ha declarado que la concesión de las mismas sigue siendo posible con carácter excepcional cuando se haya acreditado debidamente que no pueden agravar el estado de conservación no favorable de dichas poblaciones o impedir el restablecimiento de estas en un estado de conservación favorable».



- No obstante, «si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja alguna incertidumbre sobre si tal excepción perjudicará o no al mantenimiento o al restablecimiento de las poblaciones de una especie amenazada de extinción en un estado de conservación favorable, el Estado miembro debe abstenerse de adoptarla o de aplicarla».

25

- En el caso de la **FLORA**, el sistema de protección rigurosa (art. 13 de la Directiva 92/43/CE) afecta a las especies vegetales que figuran en la **letra b) del Anexo IV** e incluye dos prohibiciones:

ART 13 DH

PROHIBICIONES

a) recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza dichas plantas, en su área de distribución territorial; y

b) la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio de especímenes de dichas especies recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la Directiva surtiese efecto.

se aplican a todas las fases del ciclo biológico de las plantas incluidas en el Anexo IV. b).

protección de cualquier espécimen de cada especie (GARCÍA URETA, 2010, 603).

EXCEPCIONES

excepciones que puedan invocar los Estados miembros con arreglo al artículo 16 de la Directiva 92/43/CE, precepto al que ya nos hemos referido y que **también resulta aplicable**

26

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASOS:

LA CONCESIÓN DE EXCEPCIONES A LA PROTECCIÓN ESTRICTA DEL LOBO



Canis lupus

Ejemplo de aplicación del art. 12 de la DH

27

ANTECEDENTES

- El lobo pertenece la **fauna autóctona europea** y forma parte integral de nuestra biodiversidad y patrimonio natural.
- Como uno de los principales depredadores, desempeña un **importante PAPEL ECOLÓGICO**, contribuyendo a la salud y el funcionamiento de los ecosistemas. Concretamente, ayuda a **regular la densidad de las especies de que se alimenta** (habitualmente ungulados silvestres como el corzo, el venado y el jabalí, pero también sarrios y alces, en función de la zona) **y a mejorar su salud a través de la depredación selectiva**. Solía haber **presencia de lobos en toda Europa continental**, pero **fueron exterminados de la mayoría de las regiones y países durante la primera mitad del siglo XX**.
- El **informe sobre el estado de la naturaleza de 2020**, basado en los datos notificados por los Estados miembros, confirma que, en general, **las poblaciones de lobos se están recuperando** (se mantienen estables o aumentan) en la UE y están **recolonizando partes de su área de distribución histórica**, aunque **solo han alcanzado un estado de conservación favorable en algunos Estados miembros**.



- El regreso del lobo supone un importante **éxito en términos de conservación**, que ha sido posible gracias a la protección legal, actitudes públicas más favorables, así como a la recuperación de sus especies presa (p. ej., cérvidos y jabalíes) y de la cubierta forestal (tras el abandono del suelo rural).
- Al mismo tiempo, la vuelta del lobo a regiones en las que su presencia era inexistente desde hacía décadas supone un **reto significativo** para los Estados miembros, ya que esta especie **suele asociarse a conflictos de distinto tipo y puede provocar fuertes protestas y reacciones sociales entre las comunidades rurales afectadas**.

28

DE SU PERSECUCIÓN INDISCRIMINADA A SU ESTATUTO LEGAL COMO ESPECIE CAZABLE



- Hasta finales de los años 60 el lobo era considerado una **ALIMAÑA** (**Ley de alimañas de 1953**) y **perseguido por todos los medios** posibles: a tiros, con estricnina o con todo tipo de trampas. A **principios de la década de los 70 el lobo estuvo a punto de desaparecer** para siempre de la península ibérica, arrinconado en el tercio noroeste y en algunas sierras recónditas del sur.

- Pero, en gran medida, gracias a la intensa campaña pública desarrollada por ADENA y a la determinación de **Félix Rodríguez de la Fuente**, quien usó todo su carisma para cambiar la percepción de la sociedad del momento, este **SÍMBOLO DE NUESTRA NATURALEZA** se libró de su segura extinción.

- animal emblemático y fascinante,

pero cuya convivencia con el ser humano resulta problemática por los daños a la ganadería,



La **primera Ley de caza de 1970** supedita su caza sujeta por tanto a una orden de vedas y cupos de captura, que solo pudiera cazarse con armas de fuego y durante las épocas hábiles del año, **le otorgaba por primera vez un estatus legal y le protegía frente al uso del veneno y su persecución indiscriminada.**

eliminó las recompensas económicas por la muerte de animales e introdujo el término de "especie protegida".

29

- En el año 1975 se promulga la **Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos** que estableció un régimen concreto de protección en determinados enclaves, pero no disponía de disposiciones concretas para proteger la fauna silvestre.
- No es hasta **la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres** en la que sí que claramente se tiende a la preservación de las especies y se trata de la transposición de la Directiva 79/409/CEE al ordenamiento español, para preservar las especies de nuestra fauna silvestre creando el Catálogo Nacional de las Especies Amenazadas.

30

- El lobo aparece enumerado en el **anexo IV de la Directiva** sobre los hábitats respecto a la **mayoría de los Estados miembros y regiones** y, por tanto, está sujeto a las disposiciones en materia de **PROTECCIÓN RIGUROSA** del artículo 12 de dicha Directiva, en particular la prohibición de cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de individuos en la naturaleza.

En el caso de **determinados Estados miembros y regiones**, el lobo figura en el **anexo V** como especie «cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de **MEDIDAS DE GESTIÓN**».



Respecto a la mayor parte de Estados miembros y regiones, **el lobo también se incluye en el anexo II como ESPECIE PRIORITARIA** que requiere la **designación de zonas especiales de conservación (ZEC) y medidas de conservación apropiadas**.



necesidad de designar ZEC): * *Canis lupus* (excepto las poblaciones estonias, letonas, lituanas y finlandesas; las poblaciones griegas al norte del paralelo 39; y las poblaciones españolas del norte del Duero)

31

EL LOBO EN LA DIRECTIVA HÁBITAT

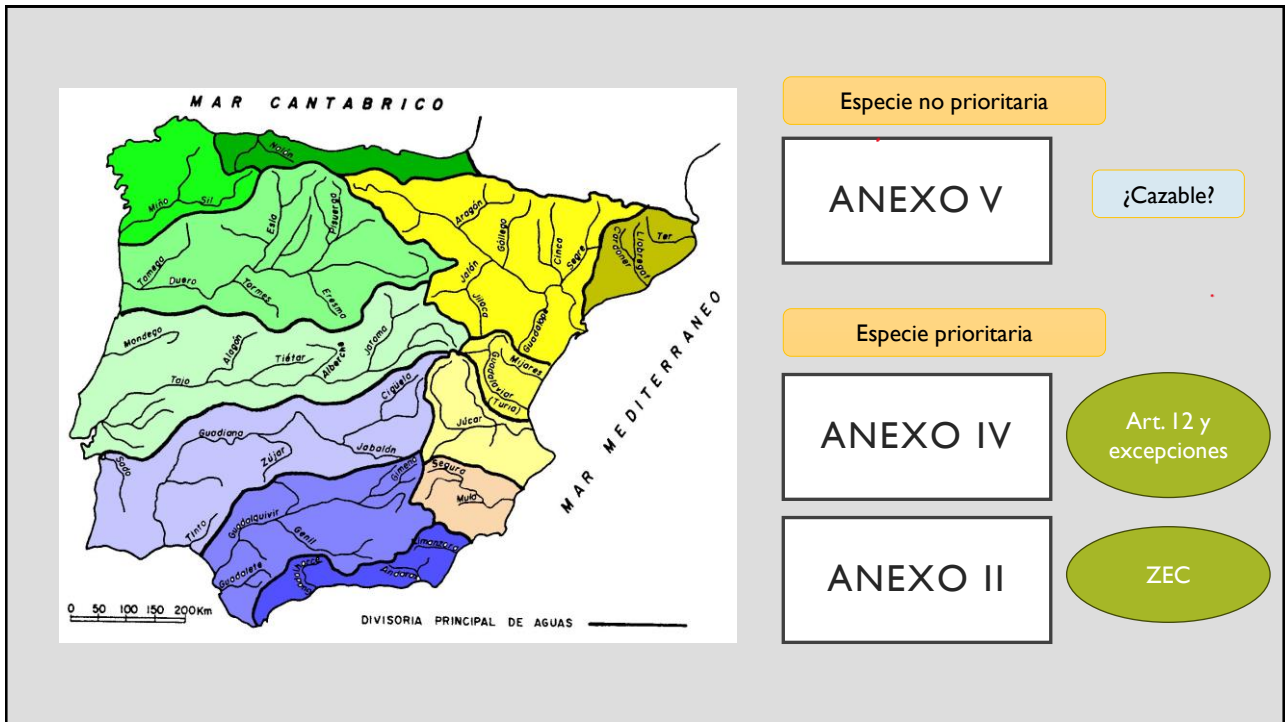
Especie no prioritaria y prioritaria

Anexo V (gestión de especies permitida): *Canis lupus* (poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa no 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones búlgaras, letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas).

Anexo II (necesidad de designar ZEC): * *Canis lupus* (excepto las poblaciones estonias, letonas, lituanas y finlandesas; las poblaciones griegas al norte del paralelo 39; y las poblaciones españolas del norte del Duero)

Anexo IV (protección estricta): *Canis lupus* (excepto las poblaciones estonias, búlgaras, letonas, lituanas, polacas y eslovacas; las poblaciones griegas al norte del paralelo 39; las poblaciones españolas del norte del Duero; y las poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa n.º 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno)

32



33

EL LOBO EN DERECHO ESPAÑOL

ART. 56 LPNB crea el LESPRES y su párrafo 2 determina la inclusión de las especies, subespecies y poblaciones merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, singularidad, rareza o grado de amenaza así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España (artículo 56.1).

- Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial

Lobos del sur del Duero

Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del LESPRES y del Catálogo Español de Especies Amenazadas

PROPUESTA de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL): la inclusión de todas las poblaciones del Lobo presentes en España en el Catálogo, bien en la categoría «Vulnerable» o, en su defecto, en el Listado.

34

Orden Ministerial TED/980/2021, de 20 de septiembre, que modifica el que se incluyó a todos los lobos ibéricos, independientemente de la región donde vivieran, en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial.



- **el nivel de protección para el lobo se unifica en todo el territorio nacional** -hasta ahora solo lo tenían las manadas radicadas al sur del Duero- así como las medidas preventivas, indemnizaciones y los mecanismos de control para evitar y paliar los daños por ataques a la ganadería extensiva.
- Al efecto, el lobo ibérico (*Canis lupus signatus*) **se incluye en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE).**
- **JUSTIFICACIÓN:** Su inclusión en el LESPRES responde a la importancia de la especie como patrimonio cultural, científico, así como por los servicios ambientales que produce la presencia de este carnívoro en los ecosistemas. Esta decisión recibió el apoyo tanto de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad como del Comité Científico, que entiende que el estancamiento de la población de lobo ibérico observado en los últimos años y la congelación de su área de distribución, se ha producido como consecuencia de la elevada tasa de mortandad no natural que soporta la especie.

DICTAMEN CONSEJO DE ESTADO 63/2023: "A la vista de cuanto antecede, cabe concluir que el Proyecto cuenta con una habilitación normativa suficiente, posee un rango normativo adecuado y se acomoda al régimen de distribución de competencias constitucionalmente consagrado. Su texto no sugiere observación alguna en tanto que responde fielmente a la mejor información científica disponible".

35

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 99/2022, DE 13 DE JULIO

- Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 38.2 a) y 8 y diversos anexos de la **Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León.**

infracción competencial por vulneración de la legislación
básica en materia de protección del medio ambiente SOBREVENIDA

art. 56 LPNB crea carácter básico el «listado de especies silvestres en régimen de protección especial» (LESPRE), dentro del cual se encuentra el «catálogo español de especies amenazadas».

art. 57 LPNB la inclusión de una especie dentro del LESPRES implicará la **PROHIBICIÓN GENÉRICA** de llevar a cabo «cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo»

36

- DETONANTE DE LA CONTROVERSIA

la inclusión en el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial» de todas las poblaciones españolas de lobos (es decir, de las poblaciones de lobos al norte del río Duero, que hasta entonces no lo estaban)



LESPRE: instrumento de carácter básico *ex* artículo 149.1.23 CE legalmente previsto, desarrollado por vía gubernamental y objeto de actualización por orden ministerial, que llevó a cabo finalmente el Estado, pese a la existencia de opiniones discrepantes, por medio de una de esas órdenes, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, en vísperas del comienzo de una nueva temporada de caza

37

ESTADO

- **Real Decreto 139/2011** (básico *ex* art. 149.1.13 CE) su anexo incluye una relación de especies de flora y fauna incluidas en el listado como especies protegidas, **facultando al titular** del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, **a modificar, mediante orden ministerial, el anexo** con el fin de actualizarlo y, en su caso, adaptarlo a la normativa comunitaria».
- En uso de esta habilitación se aprobó la **Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modificó el anexo del Real Decreto 139/2011 para incluir al conjunto de poblaciones españolas de lobo localizadas al norte del río Duero en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial.**
- Señala la demanda que la Orden TED/980/2021 es de indudable **carácter básico** en cuanto que desarrollo directo de la Ley 42/2007, al amparo de la doctrina consolidada acerca del carácter básico de las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de normativa legal (imprescindibles, contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario.
- Ley castellanoleonesa configuran al lobo como especie cinegética y permite su caza previa autorización por la consejería competente, por lo que **vulneraría la competencia básica** del art. 149.1.23 CE porque la inclusión de la especie del lobo en el LESPRES supone otorgarle un determinado nivel de protección respecto del cual, eventualmente, la legislación autonómica podría prever fórmulas de mayor protección, pero no menor .

Inconstitucionalidad sobrevenida

❖ Ley 4/2021, de 1 de julio

❖ Orden de 20 de septiembre, de modificación del LESPRES

38

COMUNIDAD AUTÓNOMA (CASTILLA Y LEÓN)

- DH:
 - Las poblaciones situadas al norte del río Duero están incluidas en el **anexo V** de la Directiva como especie susceptible de aprovechamiento cinegético;
 - Las poblaciones situadas al sur del río Duero están recogidas en el **anexo IV** como especies sometidas a especiales medidas de protección y no susceptibles de aprovechamiento cinegético.
- Convenio de Berna de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, ratificado por España en 1986
 - España introdujo una específica reserva que alcanza, entre otras, a la especie de fauna *canis lupus*, incluida en el anejo II como «especie de fauna estrictamente protegida», que será considerada por España como «especie de fauna protegida», gozando del régimen de protección previsto en el convenio para las especies incluidas en el anejo III, respecto de las que el art. 7 del Convenio permite la adopción de medidas de explotación, siempre y cuando «mantenga la existencia de esas poblaciones fuera de peligro».
- Ley 42/2007, otorga al lobo una protección estricta para las poblaciones españolas situadas al sur del río Duero (anexo V), pero que permite medidas de gestión –su caza controlada– para las poblaciones ubicadas al norte del río Duero (anexo VI).

caza controlada

la justificación que da la orden para operar esta modificación no son las exigencias de la normativa comunitaria –que no ha sufrido cambios–, sino las consideraciones que hace el ministerio sobre el valor cultural y científico de la especie.

39

TC

- la **inexistencia de prejudicialidad** o de preferencia del enjuiciamiento contencioso-administrativo de cuestiones que, como ocurre en el presente caso, son también de evidente competencia de la jurisdicción constitucional (FJ 2)
- la **doctrina sobre la prevalencia del Derecho estatal, en tanto que excluyente del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad**, tiene como destinatarios a los tribunales ordinarios, pero no puede ser invocada por las Comunidades Autónomas para retrasar la adecuación de su normativa a los nuevos dictados de la legislación básica (FJ 2)

La doctrina constitucional sobre los **requisitos formales de la legislación básica** permite la aprobación de normas básicas por vía reglamentaria, cuando, existiendo habilitación legal, lo justifique la naturaleza de las cuestiones a tratar por su carácter técnico o coyuntural. Aun siendo de admisión en principio más excepcional, son en esencia estos mismos requisitos los aplicables en el caso de que las normas básicas pretendan establecerse por medio de simples órdenes ministeriales, incluido el de su previsión o conexión con el texto legal: *«Como también hemos indicado ya, las normas de tal rango [órdenes ministeriales] pueden, excepcionalmente, ser consideradas básicas si, siendo necesarias para completar la regulación de la disciplina básica definida en la ley, están justificadas por la naturaleza técnica o coyuntural de la materia que regulan y tienen una conexión clara con la ley»*.(FJ 3)

40

- ¿Qué se discutía por la Junta de Castilla y León?
- No el carácter básico del LESPRES, sino la existencia de una **habilitación legal para proceder a su realización**, en todo caso, por medio de órdenes ministeriales.

Art. 56.2 LPNB: El **Ministerio** de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente llevará a cabo la *inclusión, cambio de categoría o exclusión* de un **taxón o población** en este Listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje ...»

Entraba así la Junta en disquisiciones sobre el sentido de la expresión «taxones y poblaciones», únicas actualizaciones permitidas por la ley al Ministerio (que comparte el voto particular), pretendiendo que una actualización que, en el fondo, como la presente, concierne al conjunto de una especie **debería ser llevada a cabo (por imperativo de la ley) por Real Decreto y no por simple orden ministerial.**

41

- La clave del asunto residía, en efecto, en la interpretación de la expresión «taxón», a la que la Junta de Castilla y León (y el voto particular) **pretendían dar un significado diferente y más restringido que el de «especie»**, cuando lo cierto es que **taxones son simplemente las distintas categorías de las que se vale la biología (taxonomía) para la clasificación de los seres vivos, incluidas por supuesto las especies**, que también constituyen taxones. La propia definición del término «taxón» que contiene la Ley 42/2007 (art. 3.33), como «grupo de organismos con características comunes», hace honor a su concepto científico.



Cobran así sentido, se esté o no de acuerdo con ellas, las remisiones en cascada que lleva a cabo a Ley a la potestad reglamentaria en esta materia: al Gobierno para desarrollar el instrumento del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (art. 56.1 de la Ley), lo que hizo a través del Real Decreto 139/2011, y al Ministerio para actualizar el Listado (art. 56.2), lo que se viene haciendo a través de órdenes ministeriales como la aquí enjuiciada.

42

- **niega la corrección de esta interpretación** de la habilitación legal, confirmando en consecuencia el carácter formalmente básico de la normativa estatal de contraste [FJ 4 b) 14].
- Y, siendo indiscutido su carácter materialmente básico, así como la existencia de una contradicción efectiva e insalvable, **estima finalmente el recurso** (FJ 5).

Puede sorprender que el cambio de calificación de una especie, que en el plano comunitario europeo requiere nada menos que una modificación de la propia Directiva Hábitats, pueda llevarse a cabo entre nosotros por simple orden ministerial, pero es lo que ha venido ocurriendo con la LCNFFS y LPNB.

¿CONCLUSIÓN??

INCLUSIÓN



arriba y abajo del
Duero

no va a impedir por completo la extracción (incluida la caza) al amparo de las previsiones al respecto, ciertamente restrictivas y necesitadas de justificación, de la Directiva Hábitats y en consecuencia de nuestra propia legislación



ART. 65. ESPECIES OBJETO DE CAZA Y PESCA

1. La caza y la pesca en aguas continentales solo 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.

43

MATERIALES DOCTRINALES DE TRABAJO

- **CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA E INTERNACIONAL DE APLICACIÓN AL LOBO (CANIS LUPUS) Y SU TRASLACIÓN AL DERECHO ESPAÑOL** AGUSTÍN GARCÍA URETA | 05 de abril de 2021, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 111, Sección "Artículos doctrinales". ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3
- **"EL LOBO Y SU ESTADO DE CONSERVACIÓN EN LAS REGIONES BIOGEOGRÁFICAS DE LA PENÍNSULA IBÉRICA: REFERENCIAS EMPÍRICAS Y DERECHO"** AGUSTÍN GARCÍA URETA | 4 de abril de 2022, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 122 Sección "Comentarios". ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3
- **"EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DECLARA INCONSTITUCIONALES LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE CAZA DE CASTILLA Y LEÓN RELACIONADOS CON LA CAZA DEL LOBO"** MAR OURO | 17 de octubre de 2022 *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 127, Sección "Comentarios" ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3; DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00012>
- **"EL LOBO: PERCEPCIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN JURÍDICO"**, FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental 50, ISSN 1695-2588, Septiembre - Diciembre 2021 Jurisprudencia constitucional: la caza del lobo
- **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: LA CAZA DEL LOBO**, GERMÁN VALENCIA MARTÍN, Anuario. Observatorio de políticas ambientales 2023, BOE, 2023
- **"ASPECTOS LEGALES DE LA SOLICITUD DE INCLUSIÓN DEL LOBO IBÉRICO (CANIS LUPUS SIGNATUS) EN EL CATALOGO ESPAÑOL DE ESPECIES AMENAZADAS EN LA CATEGORÍA DE "VULNERABLE" Y SUBSIDIARIAMENTE, LA INCLUSIÓN DE TODA SU POBLACIÓN ESPAÑOLA EN EL LISTADO DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL"** DURA ALEMAÑ. C.J., (2021), *Actualidad Jurídica Ambiental* 1-10

44

Trabajo para su discusión

Se encuentra pendiente la SAN

Dictamine sobre su posible contenido

La Comunidad de Cantabria ha publicado ya, tras la aprobación de la Orden estatal, varias resoluciones autorizando capturas (caza) de un cierto número de ejemplares

Dictamine sobre la legalidad y conformidad a derecho europeo de dichas órdenes

45

DEBATE PLENARIO DE LOS RESULTADOS

46

IMPUGNACIÓN DE LA ORDEN ANTE LA AUDIENCIA NACIONAL

- **Orden TED/980/2021** FUE objeto de recurso contencioso-administrativo por **vicios de legalidad ordinaria** ante la Audiencia Nacional (por parte de Castilla y León, Cantabria, Asturias, Galicia y la asociación ecologista ASCEL.



poniendo en cuestión su carácter formal y materialmente básico

- **Se solicita medida cautelar** de suspensión de la aplicación de la orden impugnada y aplicación de la prevalencia de la Ley estatal ex art. 149.3 CE: rechazada *“cuando se trata de una modificación normativa tendente a instaurar con carácter general un nuevo régimen jurídico, la jurisprudencia exige para acordar una medida cautelar de suspensión, que de forma clara y evidente se produzcan perjuicios irreversibles”*.

47

- **AUTO DE 25 de DE NOVIEMBRE DE 2022**

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha **rechazado suspender la extracción y captura de ejemplares de lobo en España por parte de las Comunidades Autónomas** al no apreciar «perjuicios de difícil o imposible reparación» en esta medida. Por consiguiente, el tribunal decide no interferir en la posibilidad de que las CCAA intenten, al amparo de las consideraciones de la DA, actuar puntualmente contra la especie, lo cual, de facto, no ha sucedido, estando las resoluciones administrativas previas de Cantabria y Asturias sin ejecución por denuncias penales o decisiones de los TSJ respectivos.

Descartan suspender la ejecución de la disposición adicional primera de la Orden ministerial que incluía al lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial al norte del Duero. Manifiestan que esta disposición adicional establecía que se podrían aplicar medidas de extracción y captura de ejemplares que cuenten con una autorización administrativa otorgada por la autoridad competente siempre que se cumpliese con una serie de requisitos (art. 61.1.b), c) y d) de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad): inexistencia de otras soluciones, perjuicios importantes para el ganado, haber agotado medidas preventivas, entre otras. (Sin embargo, ninguno de estos supuestos ha sido cumplido, ni se ha acreditado recurrir a otro tipo de soluciones, ni el agotamiento de otro tipo de medidas preventivas, ni están acreditadas científicamente como establece la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

El perjuicio invocado, señala la AN, no se identifica con la disposición adicional en sí, sino más bien con la actuación administrativa concreta, llevada a cabo por determinadas Comunidades Autónomas, las cuales pueden ser recurridas por los respectivos mecanismos ordinarios.

48

STJUE, DE 29 DE JULIO DE 2024 (CUESTIÓN PREJUDICIAL DE INTERPRETACIÓN) SOBRE LA DH (ARTS. 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 Y 17) ASUNTO C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656

- El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León suspendió el proceso iniciado por una asociación ambiental (ASCEL) contra la aprobación por la Junta de Castilla y León del Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en varias temporadas (2019 a 2022) y planteó varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 92/43 a efectos de su aplicación al caso.
- El Tribunal remitente quería saber, en síntesis, si la citada Directiva (arts. 2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17) se opone a una normativa de un Estado miembro que permite cazar ejemplares de lobo en una parte de su territorio en la que dicha especie no está incluida en la protección rigurosa prevista en el art. 12.1, pese a que posteriormente se ha considerado que el estado de conservación de dicha especie en el conjunto del territorio de ese Estado es desfavorable y se han adoptado medidas de protección rigurosa de la misma a escala estatal.
- TJUE: la Directiva se opone a una normativa de un Estado que permite cazar lobos en una zona de su territorio pese a estar excluida de la protección rigurosa establecida en su art. 12.1, si el estado de conservación de esa especie en ese Estado se considera «desfavorable-inadecuado».
- A este respecto, han de tenerse en cuenta el **informe** elaborado cada seis años con arreglo al artículo 17 de la citada Directiva, todos los **datos científicos más recientes**, incluidos los obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el artículo 11 de la misma Directiva, **y el principio de cautela** consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2.

49

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN 31 DE OCTUBRE DE 2024

declaró ilegal la caza de lobos autorizada por esta Administración entre 2019 y 2022, pero no tiene eficacia”, al tratarse de temporadas de caza ya pasadas.

- No es firme ...

50

CONCLUSIÓN

- En consecuencia, **es posible conceder excepciones** para el **sacrificio de un número muy reducido de especímenes**,
 - realizando un análisis individual de cada caso,
 - incluso aunque el estado de conservación de la especie no sea (todavía) favorable,
 - siempre y cuando la excepción sea neutra por lo que respecta al estado de conservación de la especie, es decir, que no ponga en peligro la consecución del objetivo de restablecer o mantener, en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural, la población de lobos.

Por consiguiente, **las excepciones no podrán tener un impacto global neto negativo para la dinámica de población, el área de distribución natural, la estructura de la población o su salud** (incluidos los aspectos genéticos), **o las necesidades de conectividad de la población de lobos afectada.**

Por lo tanto, **cuan to menos favorables sean el estado de conservación y las tendencias, menos probabilidades de poder cumplir esta tercera condición previa y de que la concesión de excepciones esté justificada,** salvo en las circunstancias más excepcionales. **El estado de conservación y las tendencias de la especie (a nivel biogeográfico y de población), sobre la base de datos y conocimientos exactos, constituyen, por ende, aspectos fundamentales para valorar el cumplimiento de la tercera condición previa.**