



EL CONFLICTO SOBRE UN SÍMBOLO DE LA NATURALEZA: EL FUTURO DEL LOBO IBÉRICO

Diego González San Segundo
Jurista medioambiental

Prólogo
Emmanuel Jiménez Franco
*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca*

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN ANIMALES Y DERECHO

Directores

José María Pérez Monguió

*Prof. Titular de Derecho administrativo
Universidad de Cádiz*

Jesús Ignacio Fernández Domingo

*Prof. Titular de Derecho civil
Universidad Complutense de Madrid*

Consejo Asesor

Ramón Terol Gómez

*Prof. Titular de Derecho administrativo
Universidad de Alicante*

Isabel González Ríos

*Catedrática de Derecho administrativo
Universidad de Málaga*

Inmaculada Vivas Tesón

*Catedrática de Derecho civil
Universidad de Sevilla*

Miguel L. Lacruz Mantecón

*Prof. Titular de Derecho civil
Universidad de Zaragoza*

Germán Valencia Martín

*Prof. Titular de Derecho administrativo
Universidad de Alicante*

COLECCIÓN ANIMALES Y DERECHO

TÍTULOS PUBLICADOS

- Los animales en el Código civil**, *Carlos Rogel Vide* (2017).
- Usufructo y uso de ganados**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2017).
- Cetrería y Derecho**, *Ramón Terol Gómez* (2018).
- Las abejas y el Derecho**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2018).
- El transporte intracomunitario de animales de compañía**, *María Luisa Roca Fernández-Castanyis* (2018).
- Fauna exótica invasora**, *José Miguel Beltrán Castellanos* (2019).
- Comercio de Flora y Fauna. Aplicación en España de la Convención CITES**, *Pedro Brufao Curiel* (2019).
- Accidentes de tráfico y animales de caza. Responsabilidad civil por los daños derivados**, *María Teresa Alonso Pérez* (2019).
- Crisis familiares y animales domésticos**, *Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla* (2019).
- El nuevo estatuto jurídico de los animales en el Derecho Civil: de su cosificación a su reconocimiento como seres sensibles**, *José Manuel de Torres Perea* (2020).
- Derecho salvaje. Hombres y animales entre estado de naturaleza y civilización jurídica**, *Ilario Belloni y Chiara Magneschi* (2020).
- Etología, ecología y Derecho. Una visión propedéutica de los animales**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2021).
- Tenencia de animales domésticos en pisos o casas en régimen de comunidad**, *Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla* (2021).
- Crisis familiares y animales domésticos (2ª Edición, ampliada y actualizada)**, *Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla* (2022).
- El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza: el futuro del lobo ibérico**, *Diego González San Segundo* (2022).

ANIMALES Y DERECHO

**EL CONFLICTO SOBRE UN SÍMBOLO
DE LA NATURALEZA:
EL FUTURO DEL LOBO IBÉRICO**

Diego González San Segundo
Jurista medioambiental

Prólogo
Emmanuel Jiménez Franco
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2022

© Diego González San Segundo
© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1ª edición REUS, S.A. (2022)
ISBN: 978-84-290-2623-8
Depósito Legal: M-9854-2022
Diseño de portada: Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

ABREVIATURAS

- AAPP: Administraciones Públicas.
- AGE: Administración General del Estado.
- ASCEL: Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo ibérico.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CC: Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.
- CE: Constitución Española.
- CEEA: Catálogo Español de Especies Amenazadas.
- COVS: Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979.
- Decreto 32/2015: Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.
- Decreto 28/2008: Decreto 28/2008 de 3 de abril,

por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León.

- Decreto 14/2016: Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León.
- Decreto 10/2018: Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.
- Directiva aves: Directiva 2009/147/CE del Parlamento y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva Hábitats: 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.
- LCEN: Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
- LESRPE: Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.
- Ley 4/1996: Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.
- Ley 4/2021: Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León.

- Ley 9/2019: Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- LPNB: Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- MITERD: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Orden TED/980/2021: 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.
- Real Decreto 1997/1995: Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
- RELESRPE: 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.
- Resolución de 29 de julio de 2016: Resolución de 29 de julio de 2016, de la Dirección General del Medio Natural por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río

Duero en Castilla y León para las temporadas 2016-2017, 2017-2018 y 2018-2019.

- Resolución de 9 de octubre de 2019: Resolución de 9 de octubre de 2019, de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de 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.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- STSJ de Castilla y León: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- ZEC: Zonas especiales de conservación.
- ZEPA: Zonas especiales de protección de aves silvestres.

PRÓLOGO

El lobo y el hombre son dos grandes depredadores que han ido de la mano desde sus orígenes, coexistiendo en los mismos territorios de caza, creando en numerosas ocasiones alianzas cinegéticas con el fin último de lograr el sustento, y tratando de alcanzar fórmulas de convivencia que resultasen beneficiosas para ambas especies. De hecho, con el transcurso del tiempo la transformación del lobo en “perro” supuso la primera domesticación de una especie por el hombre. La fascinación por el lobo ibérico como símbolo de la naturaleza salvaje ha germinado en el ser humano desde tiempos inmemoriales, como evidencia el asombroso legado sociocultural que esta criatura ha dejado en diversos ámbitos de la vida como la literatura, el arte, el cine, la mitología y, por supuesto, en el folclore. Quizá sea porque ambos convergen en diversas cualidades comunes al tratarse de los mayores predadores de la Península Ibérica, eminentemente sociales, con una enorme capacidad de aclimatación en un gran número de hábitats diferentes y ser verdaderos supervivientes.

En el ideario de las sociedades humanas, como describía el biólogo Luigi Boitani, existen dos lobos, uno imaginario y otro real. El ilusorio, el que vive en la mente de los hombres, deviene de esos cuentos y leyendas populares, que encarnan la imagen negativa de un animal sanguinario y casi diabólico, una “*alimaña*”, más propio del medio rural, que con el tiempo y la urbanización de la sociedad se ha transformado en el símbolo de la naturaleza perseguida y de la conservación. Resulta curioso observar las distintas percepciones sociales sobre el lobo, que demuestran que cuanto más alejado se vive del lobo, más favorable se es a su cuidado y protección.

El otro lobo es el biológico, el que mora por las sierras españolas, se rige por las reglas de la ecología y al que hay que reconocerle la importante función que desempeña en el mantenimiento del equilibrio ambiental de los ecosistemas en los que habita. En este sentido, conviene evocar el emocionante vídeo “*How wolves change rivers*” (<https://www.youtube.com/watch?v=ysa5OBhXz-Q>), que describe con elegancia la cascada trófica que surgió con la reintroducción de los lobos en el Parque Nacional de Yellowstone de los Estados Unidos.

Hoy en día, el lobo ibérico vive una época bastante favorable con un futuro esperanzador, propiciada en parte por su propia naturaleza, caracterizada por una gran capacidad de adaptación y resistencia ante las adversidades, y una elevada fecundidad, a lo que lógicamente hay que unir la reducción de su persecución y una mayor

concienciación social por parte del hombre. Sin embargo, no siempre ha sido así, pues en los años 70 del siglo XX estuvo a punto de extinguirse como especie en la Península Ibérica (quedaban unos 300 ejemplares), dado que los humanos no aceptamos de buen grado a los competidores, y si el lobo mata ganado, causa de su persecución histórica, el hombre mata lobos. Este es el origen de la primera norma sobre caza de predadores de la que tenemos constancia dictada por Carlos I en 1542: *“Facultad de los pueblos para ordenar la matanza de lobos, dar premio por cada uno y hacer sobre ello las ordenanzas convenientes”*, que se mantuvo prácticamente vigente durante más de tres siglos, y así cualquier persona podía dar muerte a esos animales y cobrar por ello.

Dando un salto en la evolución legislativa, llegamos al *Decreto del Ministerio de Agricultura de 11 de agosto de 1953, por el que se declara obligatoria la organización de las Juntas Provinciales de Extinción de Animales Dañinos y Protección de la Caza*, aunque la primera Junta de Extinción se constituyó en la provincia de Santander en el año 1944. A pesar de su obligatoriedad, sólo fueron efectivas en veinte provincias, pero con su constitución se pretendía la eliminación de aquellos animales declarados perjudiciales para la caza, la agricultura y la ganadería, las denominadas *“alimañas”*, pues se alegaba literalmente que en aquellas provincias en que ya funcionaban las Juntas de Extinción los resultados habían sido excelentes, con *“una acusada y progresiva minoración de los daños producidos por dichas alimañas”*. En definitiva, la política de la Administración

era fomentar e incentivar la persecución y el aniquilamiento de muchas de las especies consideradas peligrosas, recompensando con dinero público a aquel que matara a un águila, a un buitre, a un halcón, a un linco..., y especialmente a un lobo, de donde surgió la profesión del *"alimañero"* [artículo 2.d) del Decreto de 1953: *"Premiar a los alimañeros y a cuantos demuestren de modo fehaciente su aportación en la lucha contra los animales dañinos"*].

El cambio paulatino de la actitud de la Administración y de la sociedad surge con nuevos planteamientos ecológicos, que abogaban por no alterar radicalmente los equilibrios naturales y las cascadas tróficas, así como con la suscripción de diversos convenios internacionales que comenzaban a regular la protección de la biodiversidad. En cuanto al lobo, como explica Carlos Sanz, en 1973 tuvo lugar en Estocolmo la Primera Reunión del Grupo de Especialistas del Lobo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que redactó el *"Manifiesto y Directrices para la Conservación del Lobo"*, donde se proponía por primera vez la redacción de planes de gestión, la indemnización de daños, la investigación y la zonificación como métodos adecuados para gestionar a la especie, siendo una de sus conclusiones más relevantes y que da pie a la reflexión la siguiente: *"El lobo, como todo animal salvaje, tiene el derecho de existir en su estado natural. Este derecho no depende de su utilidad para el hombre, y deriva del que tienen todos los seres vivos a coexistir con él como parte integrante de los sistemas ecológicos"*.

La consumación de este *iter* legislativo la encontramos en la reciente 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, que ha creado controversia entre los expertos y viene a poner de manifiesto, una vez más, la complejidad del régimen jurídico del lobo ibérico. Significativamente, lo mínimo que se le puede urgir al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es el ejercicio de una buena administración, ansiado principio que se ve incumplido cuando la citada Orden ministerial en su Disposición adicional segunda ordena la aprobación de la Estrategia de conservación y gestión del lobo en España antes del 31 de diciembre de 2021, y dicho plazo ya se encuentra superado.

Digno es de agradecer que este libro, del que tengo el honor y el placer de prologar, realice una ardua tarea de esclarecimiento tanto de la normativa como de la jurisprudencia relativa a esta especie tan emblemática y admirada como es el lobo ibérico, aportando clarividencia y soluciones a diversas problemáticas. El autor se ha esforzado por poner luz ante tantas sombras y dilemas que rodean la regulación del lobo ibérico, auspiciando reflexiones juiciosas e integradoras que deberían ser tenidas en cuenta por las autoridades, como la de exigir la existencia de datos fehacientes de la población lobera antes de la adopción efectiva

de medidas, pues el último censo nacional data de 2012-2014. No conviene comenzar la casa por el tejado. Esta y otras interesantes cuestiones son abordadas en las próximas líneas, cuyo verdadero calado podrá apreciarse después de su lectura, y que pone a las claras la necesidad de una gestión racional y holística del lobo ibérico, que reclama un mayor consenso entre todos los sectores involucrados para poder alcanzar la deseada coexistencia entre lobos y hombres.

EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO
Salamanca, 12 de enero de 2022

ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO I. EL CAMBIO EN LA CONSIDERACIÓN SOCIAL Y JURÍDICA DEL LOBO: EL CONFLICTO PERPETUO CON EL GANADO	23
CAPÍTULO II. LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL LOBO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO.....	29
1. La protección comunitaria del lobo al sur del río Duero.....	31
2. La protección comunitaria del lobo al norte del río Duero.....	39
CAPÍTULO III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LOBO EN ESPAÑA	43
1. El sistema de protección de las especies silvestres en el ordenamiento jurídico español	46
2. La inclusión de la totalidad de las poblaciones de lobos al sur del Duero en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LES-RPE).....	51

3. El régimen jurídico aplicable a los lobos al norte del Duero hasta su reciente inclusión en el LESRPE	61
4. La reciente inclusión de las poblaciones de lobos al norte del Duero en el LESRPE.....	93
CAPÍTULO IV. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR LOS DAÑOS OCACIONADOS POR EL LOBO A LA CABAÑA GANADERA.....	125
1. La interpretación del Tribunal Supremo sobre el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	130
2. ¿Podría la Comunidad Autónoma de Castilla y León no ser responsable en todo caso por los daños causados por el lobo a la cabaña ganadera?	139
EPÍLOGO	145
ANEXO	153
1. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	153
2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	153
3. Jurisprudencia del Tribunal Supremo..	153
4. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.....	154
5. Dictámenes de órganos consultivos.....	154
BIBLIOGRAFÍA	155

En el ideario sobre el lobo ibérico hubo un radical cambio en el sentir de la sociedad, que implicó que fuese objeto de protección, logrando un considerable aumento de sus poblaciones en España y convirtiéndose en un símbolo de la naturaleza. En la actualidad, la problemática social existente es acuciante, debido, fundamentalmente, a la propia naturaleza depredadora del lobo, pues los ataques del cánido a la cabaña ganadera se constituyen como el foco principal del conflicto, lo que supone que la protección de la especie debe tener en cuenta como objetivo fundamental su necesaria compatibilización con la reducción y prevención de los daños al ganado.

La última novedad normativa ha sido la reciente inclusión de las poblaciones al norte del río Duero en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, unificando de este modo su régimen jurídico y, por ende, rompiendo con la anterior dualidad del mismo derivada de la promulgación de la Directiva Hábitats, que distinguía entre las poblaciones al norte y al sur del río Duero. El debate y la polémica se han intensificado a consecuencia de esta decisión, puesto que su principal consecuencia radica en la imposibilidad de que la caza deportiva del lobo, que tradicionalmente se realizaba sobre las poblaciones al norte del Duero, se siga llevando a cabo.

Precisamente, en este libro se realiza un análisis riguroso de la normativa y jurisprudencia más actual sobre la especie, para un mayor entendimiento del apasionante conflicto que gira en torno al lobo.