Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 25 de enero de 2024 [1]

**Asunto C-436/22**

**Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)**
**contra**
**Administración de la Comunidad de Castilla y León**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a) — Lobo (*Canis lupus*) — Límites geográficos de la protección rigurosa — Recogida en la naturaleza y explotación de especímenes de especies de la fauna silvestre del anexo V, letra a) — Plan autonómico de aprovechamiento del lobo en terrenos cinegéticos — Evaluación del estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trata — Consecuencias de un estado de conservación desfavorable»

## I. Introducción

1. La protección del lobo (*Canis lupus*) es en la actualidad objeto de un controvertido debate. Así, el Parlamento Europeo ha exhortado a que se revise su estatuto de protección, [2] mientras que la Comisión Europea ha solicitado el envío de datos locales a tal fin. [3] Asimismo, en el marco del Convenio de Berna [4] se discute si ha de rebajarse la protección del lobo. [5]

1 Lengua original: alemán.

2 Resolución del Parlamento Europeo de 24 de noviembre de 2022 sobre la protección de la ganadería y de los grandes carnívoros en Europa [2022/2952(RSP)].

3 Comunicado de prensa ip_23_4330, de 4 de septiembre de 2023.

4 Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979 (DO 1982, L 38, p. 3), ratificado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981 (DO 1982, L 38, p. 1; EE 15/03, p. 84).

5 Véase, entre otros, el informe sobre la 42.ª reunión del Comité Permanente del Convenio, de 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022, T-PVS(2022)31, punto 5.2, así como, recientemente, el comunicado de prensa de la Comisión de 20 de diciembre de 2023, «La Comisión propone cambiar el estatus internacional del lobo de “estrictamente protegido” a “protegido” por los nuevos datos sobre el aumento de las poblaciones y sus efectos».

2. Sin embargo, la Directiva sobre los hábitats [6] sigue protegiendo al lobo de forma amplia: los Estados miembros no solo deben designar zonas especiales de conservación para esta especie, sino también proteger a los especímenes concretos en todo el territorio de la Unión. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre este segundo sistema de protección, el de protección de las especies.

3. En cuanto atañe a la protección de las especies, la Directiva sobre los hábitats contempla dos niveles de protección, a saber, por un lado, la protección rigurosa de determinadas especies conforme al artículo 12, que, en particular, prohíbe en principio la caza, y, por otro, una protección atenuada en el artículo 14, que prevé restringir la caza en principio permitida cuando ello resulte necesario para el mantenimiento de un estado de conservación favorable de la especie en cuestión.

4. Ambas formas de protección de especies son aplicables al lobo. Lo decisivo será dónde se encuentre este. De conformidad con la Directiva sobre los hábitats, en España se aplica al lobo el artículo 14 al norte del río Duero y, al sur de dicho río, el artículo 12. Por consiguiente, la Comunidad de Castilla y León, por la que discurre este río, permite la caza del lobo en el norte.

5. La presente petición de decisión prejudicial tiene su origen en un litigio relativo a la admisibilidad de esta normativa autonómica en materia de caza. Dado que el estado de conservación del lobo en España es desfavorable, el órgano jurisdiccional nacional duda que quepa admitir que la protección rigurosa del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats no se aplique al norte del río Duero. Sin embargo, de mantenerse esta delimitación geográfica de los dos regímenes de protección establecidos en la citada Directiva, el Tribunal de Justicia debe elucidar si, no obstante, debe prohibirse la caza en vista del estado de conservación desfavorable, en virtud del artículo 14.

6. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia no ha abordado estas dos cuestiones. Sin embargo, no solo son relevantes para España, sino también para Grecia, Finlandia, Bulgaria, Letonia, Lituania, Estonia, Polonia y Eslovaquia, países en los que el lobo está sujeto únicamente a la protección atenuada contemplada en el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats en todo el territorio o bien en partes de este.

## II. Marco jurídico

### A. Convenio de Berna

7. Por cuanto respecta al Derecho internacional público, resulta pertinente, sobre todo, el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa. La Comunidad Económica Europea ratificó este Convenio en 1982. [7] Si bien España lo había suscrito ya en 1979, no entró en vigor en este país hasta 1986. [8]

[6] 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 (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

[7] Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981 (DO 1982, L 38, p. 1).

[8] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104.

8. El artículo 2 del Convenio de Berna establece sus objetivos generales:

«Las Partes contratantes adoptarán las medidas necesarias para mantener o adaptar la población de la flora y de la fauna silvestres a un nivel que corresponda concretamente a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, teniendo asimismo en cuenta las exigencias económicas y recreativas y las necesidades de las subespecies, variedades o formas amenazadas a nivel local.»

9. El artículo 6 del Convenio de Berna contiene disposiciones especiales en materia de protección de las especies:

«Cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias apropiadas y necesarias para asegurar la conservación particular de las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo II. Se prohibirán concretamente, para dichas especies:

a) cualesquiera formas de captura intencionada, de posesión y de muerte intencionadas;

[…]».

10. El lobo aparece mencionado en el anexo II del Convenio de Berna como especie de fauna especialmente protegida. Ahora bien, España formuló una reserva y notificó que protegería al lobo en cuanto especie enumerada en el anexo III, esto es, en los términos del artículo 7. [9]

11. El artículo 7 del Convenio de Berna establece también medidas de protección:

«1. Cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias apropiadas y necesarias para proteger las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo III.

2. Cualquier explotación de la fauna silvestre enumerada en el Anexo III se regulará de tal forma que mantenga la existencia de esas poblaciones fuera de peligro, habida cuenta de las disposiciones del artículo 2.

3. Dichas medidas comprenderán particularmente:

a) el establecimiento de períodos de cierre u otras medidas reglamentarias de explotación;

b) la prohibición temporal o local de la explotación, si a ello hubiere lugar, con el fin de permitir que las poblaciones existentes vuelvan a alcanzar un nivel satisfactorio;

[…]».

12. El artículo 9 del Convenio de Berna contiene excepciones a las disposiciones de protección contempladas en los artículos 6 y 7, que, en esencia, se corresponden con las excepciones previstas en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

[9] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=2&codePays=SPA. Véanse también Salvatori, V., y Linnell, J., *Report on the conservation status and threats for wolf* (Canis lupus) *in Europe*, elaborado para la 25.ª reunión del Comité Permanente del Convenio [T-PVS/Inf (2005) 16, p. 6], y Prieur, M., *Report on the implementation of the Bern Convention in Spain*, elaborado para la 26.ª reunión del Comité Permanente del Convenio [T-PVS/Inf (2006) 7, p. 3].

## B. Directiva sobre los hábitats

13. El decimoquinto considerando de la Directiva sobre los hábitats versa sobre la protección de las especies:

«Considerando que, como complemento de la Directiva [sobre las aves], [10] conviene establecer un sistema general de protección para determinadas especies de la fauna y de la flora; que deben establecerse medidas de gestión para determinadas especies, si su estado de conservación lo justifica, incluida la prohibición de determinadas modalidades de captura o de muerte, a la vez que se establecen posibles excepciones bajo determinadas condiciones».

14. El artículo 1, letras b), f), g) e i), de la Directiva sobre los hábitats define diversos conceptos:

«[…]

g) "especies de interés comunitario": las que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:

i) estén en peligro, salvo aquellas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; o bien

ii) sean vulnerables, es decir que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza; o bien

iii) sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia; o bien

iv) sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

Estas especies figuran o podrán figurar en el Anexo II y/o IV o V;

[…]

i) "estado de conservación de una especie": el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" se considerará "favorable" cuando:

– 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 pertenezca, y

[10] En la época del asunto principal, estaba en vigor la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), en la versión de la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

– el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y

– exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo;

[…]».

15. El artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats describe su finalidad:

«1. La presente Directiva tiene por objeto 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.

2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

16. El artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats regula el modo en que se seleccionan los lugares protegidos de conformidad con la propia Directiva y remite, a efectos de la adaptación de estos lugares, a la vigilancia prevista en el artículo 11.

17. El artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a vigilar las especies y los hábitats:

«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.»

18. El artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats establece las obligaciones fundamentales en materia de protección de las especies:

«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.

[…]»

19. El artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats establece normas en materia de recogida en la naturaleza de especies animales:

«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.»

20. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats establece excepciones a los artículos 12 y 14.

21. El artículo 17, apartado 1, de la citada Directiva obliga a los Estados miembros y a la Comisión a informar periódicamente sobre la aplicación de las medidas que hayan adoptado en el marco de dicha Directiva y, en particular, sobre el estado de conservación de las especies:

«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.»

22. El anexo II, letra a), de la Directiva sobre los hábitats menciona, entre otros, al lobo como especie prioritaria para la que deben designarse zonas de conservación, pero en España tal zona comprende únicamente las poblaciones al sur del río Duero.[11] El lobo aparece mencionado además en el anexo IV, letra a), como especie que requiere una protección rigurosa con arreglo al artículo 12, si bien están excluidas de tal protección, entre otras, las poblaciones españolas al norte del Duero. Estas poblaciones del lobo aparecen mencionadas en el anexo V, letra a).

## C. Derecho del Estado español

23. Mediante el artículo 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en lo sucesivo, «Ley 42/2007»), en la versión pertinente para el presente asunto, se creó el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que incluye especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las directivas y en los convenios internacionales ratificados por España. El artículo 65, apartado 1, de esta Ley establece que 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.

24. En 2021, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico adoptó la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Mediante esta Orden se incluyeron en dicho Listado todas las poblaciones españolas del lobo. Esta Orden contiene una disposición adicional primera, sobre la compatibilidad con las medidas hasta entonces vigentes, que establece, en su apartado 2, que se podrán aplicar medidas de extracción y captura de ejemplares que cuenten con una autorización administrativa.

## D. Normas jurídicas de la Comunidad de Castilla y León

25. El artículo 7 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (en lo sucesivo, «Ley 4/1996»), actualmente derogada, pero vigente cuando se aprobó el plan de aprovechamiento controvertido, establecía que tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el anexo I de esta Ley. Dicho anexo I incluye al lobo al norte del río Duero.

26. Actualmente se encuentra en vigor la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (en lo sucesivo, «Ley 4/2021»), que en su artículo 6 establece que la caza solo puede practicarse sobre las especies cinegéticas y que tienen la condición de especies cinegéticas las incluidas en el anexo I. En dicho anexo I está incluido como especie de caza mayor el «Lobo (*Canis lupus*): al norte del río Duero». La Ley 4/2021 también contiene disposiciones sobre la exclusión del anexo I de aquellas especies afectadas por algún tipo de protección en aplicación de la legislación básica estatal que implique la prohibición de su

[11] El río Duero recorre 572 km a través de la comunidad autónoma de Castilla y León, antes de afluir por el territorio de Portugal hasta su desembocadura en Oporto.

caza o cuando dicha exclusión se considere necesaria para garantizar adecuadamente su conservación. En virtud de esta Ley también puede excluirse temporalmente de la práctica de la caza alguna de las especies declaradas como cinegéticas, cuando ello sea necesario para garantizar adecuadamente su conservación. Por su parte, el artículo 38 de la Ley 4/2021 disponía (antes de que fuese declarado inconstitucional y nulo por el Tribunal Constitucional) que cualquier modalidad de caza del lobo requería la autorización de la consejería competente en materia de caza, que es la máxima autoridad competente en el ámbito territorial de Castilla y León, y que la valoración de una pieza de caza de lobo (*Canis lupus*) era de 6 000 euros.

## III. Hechos y petición de decisión prejudicial

27. El 17 de febrero de 2020, la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) interpuso ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León un recurso contencioso-administrativo contra la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En su recurso, ASCEL solicita la anulación de la resolución de 9 de octubre de 2019 de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal [de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León], por la que se aprobó el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022 (en lo sucesivo, «plan de aprovechamiento cinegético»). Además, reclama una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la fauna silvestre durante cada una de las temporadas de caza.

28. Con arreglo a sus antecedentes, el plan de aprovechamiento cinegético se basa en un censo regional del lobo que se remonta a los años 2012 y 2013, en un censo nacional realizado entre 2012 y 2014 y en informes anuales de seguimiento que conllevan menor esfuerzo de prospección y seguimiento que el empleado para la elaboración de un censo. A partir de los datos disponibles y aplicando distintos factores, dicho plan estima en 1 051 ejemplares los lobos existentes al norte del río Duero en Castilla y León antes de la caza. El plan divide el territorio de Castilla y León al norte del río Duero con presencia de lobos en veintiocho comarcas loberas y calcula la densidad de lobos en cada una de ellas, clasificándolas según su densidad —alta, baja o media— y asignándoles un nivel porcentual de aprovechamiento cinegético en función de esta densidad. Este plan concluye que una tasa de mortalidad anual superior al 35 % supondría la regresión poblacional de la especie.

29. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León señala que durante los últimos años ha conocido de varios recursos contra distintas disposiciones, de rango inferior al de ley, en materia de autorización de la caza del lobo. Ha anulado tales disposiciones mediante las correspondientes sentencias por no haberse aportado al expediente administrativo estudios científicos que avalen la concurrencia de los requisitos que justifiquen la procedencia de declarar cinegética la especie sin comprometer su estado de conservación en su área de distribución. Sin embargo, estas sentencias han sido recurridas en casación ante el Tribunal Supremo, que ha estimado los recursos y se ha pronunciado en el sentido de que no es necesario someter, cada año o temporada de caza, en cada ámbito competencial y territorial y para cada especie de las consideradas susceptibles de caza, a una comprobación previa, particularizada —*ad hoc*—, territorial y material, del cumplimiento de los presupuestos de niveles poblacionales, distribución geográfica e índice de reproductividad de esta especie.

30. En consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León plantea al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«Dado que la finalidad de toda medida que se adopte por un Estado miembro al amparo de la Directiva, de acuerdo con su art. 2.2, debe perseguir el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las especies animales de interés comunitario, como es el lobo (lupus canis)

1) ¿Lo dispuesto en los artículos 2.2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, se oponen a que por una Ley autonómica (Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y, después, Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León) se declare especie cinegética y cazable al lobo y, en consecuencia, se autorice aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos durante las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, cuando su estado de conservación es desfavorable-inadecuado, según el informe para el sexenio 2013-2018 que España remitió a la Comisión Europea en el año 2019, y por ello el Estado (el Estado miembro, art. 4 DH) incluyó todas las poblaciones españolas de lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, otorgando una protección estricta también a las poblaciones situadas al norte del Duero?

2) ¿Es compatible con esta finalidad que se otorgue distinta protección al lobo según se encuentre al norte o al sur del río Duero, teniendo en cuenta que

   (i) científicamente se considera inapropiada esta distinción actualmente,

   (ii) que la evaluación de su estado de conservación en las tres regiones que ocupa en España, la Alpina, Atlántica y Mediterránea, en el período 2013-2018 es desfavorable,

   (iii) que es una especie de protección estricta en la práctica totalidad de los Estados miembros y, en especial, por compartir región, en Portugal y

   (iv) la doctrina del TJUE sobre el área de distribución natural y el ámbito territorial a tener en cuenta para valorar su estado de conservación, siendo más acorde con dicha Directiva y sin olvidar lo dispuesto en su art. 2.3, que se incluyera al lobo sin distinguir entre el norte y el sur del Duero dentro de los Anexos II y IV de forma que su captura y sacrificio solo fuera posible cuando no exista otra solución satisfactoria en los términos y con los requisitos establecidos en el art. 16?

   En el caso de que se estimara que está justificada la distinción,

3) ¿El término "explotación" del art. 14 de la Directiva, comprende su aprovechamiento cinegético, esto es, su caza, a la vista de la especial importancia que esta especie tiene (es prioritaria, en los demás ámbitos territoriales), teniendo en cuenta que hasta ahora se ha permitido su caza y su situación en el período 2013-2018 se ha constatado que es desfavorable?

4) ¿Se opone al art. 14 de la Directiva la declaración del lobo al norte del Duero, mediante Ley, como especie cinegética y cazable (art. 7 y Anexo I de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y art. 6 y Anexo I de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León), y la aprobación de un plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al Norte del río

Duero para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, sin que consten los datos que permitan apreciar si se ha dado cumplimiento a la vigilancia prevista en el art. 11 de la Directiva, sin censo desde 2012-2013 y sin información suficiente, objetiva, científica y actual de la situación del lobo obrante en el expediente que haya servido para el dictado del plan de aprovechamientos comarcales, cuando, durante el periodo 2013-2018 en las tres regiones que ocupa el lobo en España, la Alpina, Atlántica y Mediterránea, la evaluación de su estado de conservación es desfavorable?

5) ¿En virtud de lo dispuesto por el art. 4, 11 y 17 de la DH, los informes a los que se ha de atender para determinar el estado de conservación del lobo (los niveles poblacionales actuales y reales, la distribución geográfica actual, índice de reproductividad, etc.) son los que se elaboren por el Estado miembro cada seis años o, si es preciso, en un período inferior, a través de un Comité Científico como el creado por el Real Decreto 139/2011, teniendo en cuenta que sus poblaciones 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", según la Sentencia del TJUE, de 10 de octubre de 2019, C-674/17?»

31. ASCEL, la Comunidad de Castilla y León, el Reino de España, la República de Finlandia y la Comisión han formulado observaciones escritas. El Tribunal de Justicia ha prescindido de celebrar una vista, de conformidad con el artículo 76, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, al estimar que dispone de información suficiente para resolver.

## IV. Apreciación jurídica

32. La Directiva sobre los hábitats atribuye una elevada importancia a la protección del lobo, por lo que exige que se designen zonas especiales de conservación para esta especie (artículo 4) y, fuera de estos lugares,[12] que se apliquen sistemas de protección rigurosa (artículo 12). Ahora bien, determinadas regiones de la Unión, incluida la totalidad del territorio español al norte del río Duero, han quedado excluidas de ambos sistemas de protección. En consecuencia, la Comunidad de Castilla y León ha elaborado planes de aprovechamiento cinegético en los terrenos situados al norte del río Duero, que han sido impugnados en el procedimiento principal.

33. Este procedimiento suscita, por un lado, la cuestión de si la delimitación de las normas de protección rigurosa de la Directiva sobre los hábitats a lo largo del río puede mantenerse a la luz del estado de conservación de la especie en ambos territorios (segunda cuestión prejudicial y, en parte, primera cuestión prejudicial; véase el epígrafe B) y, por otro lado, en qué medida, de reconocerse esta delimitación geográfica, las normas del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats en materia de recogida de lobos en la naturaleza restringen su caza (primera cuestión prejudicial, en los demás aspectos, y cuestiones prejudiciales tercera a quinta; véase el epígrafe C). Ahora bien, antes de nada han de abordarse las objeciones a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

[12] Véase, a este respecto, en particular, la sentencia de 11 de junio de 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458).

## A. Objeciones a la admisibilidad

34. En principio, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio principal y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está obligado, en principio, a pronunciarse. Tales cuestiones prejudiciales gozan de una presunción de pertinencia. En consecuencia, el Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. [13]

35. España alega que la petición de decisión prejudicial carece ya de pertinencia para la resolución del litigio, pues el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de las normas de la Comunidad de Castilla y León controvertidas en el asunto principal por vulnerar la normativa nacional. Al mismo tiempo, la citada comunidad autónoma aduce que informó a las personas autorizadas para cazar lobos de que no podían ejercer tal derecho de caza.

36. Ahora bien, la Comunidad de Castilla y León alega al mismo tiempo que ha recurrido la normativa estatal que impide la aplicación de las normas autonómicas controvertidas. Por consiguiente, ha de suponerse que, una vez que se adopte una decisión sobre esta impugnación, la normativa autonómica podría volver a aplicarse si prosperase dicho recurso.

37. Además, el procedimiento principal versa también sobre la cuestión de si debe resarcirse el menoscabo de la población de lobos mediante la caza durante la aplicación de la normativa autonómica antes de que se pronunciase el Tribunal Constitucional. Dado que tal pronunciamiento afecta únicamente al período a partir de 2021, mientras que el procedimiento principal afecta a los períodos de aprovechamiento cinegético desde 2019, sigue siendo de interés determinar la compatibilidad de la normativa autonómica con el Derecho de la Unión.

38. En consecuencia, la petición de decisión prejudicial no carece manifiestamente de pertinencia en ningún caso para la resolución del procedimiento principal.

39. Menos convincente resulta la ulterior objeción formulada por la Comunidad de Castilla y León de que la petición de decisión prejudicial suscita exclusivamente cuestiones de valoración de prueba. Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia carecería de competencia en materia de valoración de prueba en el marco del procedimiento prejudicial, es evidente que mediante la petición de decisión prejudicial se pretende elucidar, desde la perspectiva del Derecho de la Unión, si es válida la delimitación del sistema de protección rigurosa aplicable a los lobos a lo largo del Duero y cómo ha de interpretarse el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats.

[13] Sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800), apartados 27 y 28 y jurisprudencia citada.

40. Ahora bien, la Comunidad de Castilla y León critica acertadamente que una parte de la primera cuestión prejudicial trata de la relación entre la normativa estatal española en materia de protección del lobo y las normas autonómicas sobre la caza del lobo. Esta relación es una cuestión de Derecho interno español a la que no puede responder el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, esta parte de la primera cuestión prejudicial es inadmisible.

41. Por lo demás, procede desestimar las demás objeciones formuladas por España y la Comunidad de Castilla y León contra la admisibilidad.

## B. Ámbito de aplicación territorial de los sistemas de protección rigurosa

42. Mediante la segunda cuestión prejudicial y mediante la primera, en la medida en que esta última hace referencia al artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León pregunta si, a la vista del estado de conservación del lobo en España, es compatible con el objetivo de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las especies protegidas perseguido por dicha Directiva el hecho de que el lobo en España al sur del Duero esté sujeto a la protección rigurosa prevista en el artículo 12, mientras que al norte del Duero está sujeto únicamente a la protección más atenuada del artículo 14.

43. El respectivo ámbito de aplicación territorial de los artículos 12 y 14 de la Directiva sobre los hábitats se desprende claramente del tenor de ambas disposiciones, en relación con los anexos IV y V. Aun cuando esta normativa contradijera el objetivo general de la Directiva, tal contradicción no podría modificar la clara delimitación territorial de ambos sistemas de protección. [14]

44. Por lo demás, resulta decisivo tener en cuenta el estado de conservación de las especies del anexo V a la hora de aplicar el artículo 14, como expondré a continuación. En consecuencia, es cuando menos dudoso suponer que exista una contradicción con el objetivo de la Directiva.

45. Con todo, cabría poner en cuestión la delimitación territorial de ambos sistemas de protección en la citada Directiva si esta fuera contraria a Derecho de rango superior. Si bien no se advierte la existencia de una contradicción con los Tratados o con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cabría plantearse si la delimitación es compatible con las obligaciones derivadas del Convenio de Berna. En cuanto convenio de Derecho internacional de la Unión, goza de prioridad frente a las disposiciones del Derecho de la Unión derivado. [15]

46. Cierto es que, al ratificar el Convenio de Berna, España se reservó la posibilidad de proteger al lobo en todo su territorio no en los términos del artículo 6 del Convenio, esto es, con arreglo al artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, sino únicamente en los términos del artículo 7 del Convenio, esto es, de conformidad con el artículo 14 de dicha Directiva. La limitación de la protección a una parte del territorio español no vulnera, pues, las obligaciones de Derecho internacional que incumben a España en virtud del Convenio de Berna.

[14] Véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de diciembre de 2005, BCE/Alemania (C-220/03, EU:C:2005:748), apartado 31, y de 14 de julio de 2022, Parlamento/Consejo (Sede de la Autoridad Laboral Europea) (C-743/19, EU:C:2022:569), apartado 58.

[15] Véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros (C-308/06, EU:C:2008:312), apartado 42, y de 11 de julio de 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557), apartado 44.

47. Sin embargo, la Unión no invocó ninguna reserva respecto al Convenio de Berna. Así pues, a día de hoy, podría estar obligada, conforme al Derecho internacional, a garantizar en todo su territorio, esto es, también en España al norte del río Duero, la protección rigurosa del lobo que brinda el artículo 6 del Convenio. Por consiguiente, la limitación geográfica de la aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats sería incompatible con ello.

48. Además, el Convenio de Berna, en cuanto parte del Derecho de la Unión, es vinculante para los Estados miembros,[16] esto es, también para España. Resulta cuando menos dudoso que la reserva formulada por España, basada en el Derecho internacional, sea eficaz también en cuanto se refiere a este efecto contemplado en el Derecho de la Unión.

49. Ahora bien, propongo al Tribunal de Justicia que no se pronuncie sobre esta cuestión, pues la petición de decisión prejudicial no la plantea expresamente y las partes tampoco se han pronunciado al respecto.

50. Por último, también cabría entender esta cuestión prejudicial en el sentido de que se pregunta si la Unión, sobre la base de la información sobre el estado de conservación del lobo en España, habría debido modificar entretanto la mención de esta especie en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats. Ahora bien, así entendida, la cuestión carecería de pertinencia para la resolución del litigio, pues las obligaciones de actuación de la Unión han de separarse de las obligaciones de actuación de los Estados miembros. Aun cuando la *Unión* estuviera obligada a extender la protección del lobo contemplada en el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats al territorio español al norte del río Duero, de tal obligación no se derivaría que *España* o la Comunidad de Castilla y León ya estuvieran obligadas a anticipar esta actuación de la Unión y a aplicar el artículo 12 en estos territorios.

51. Así pues, la petición de decisión prejudicial no suscita duda alguna acerca de que el lobo (*Canis lupus*) debe ser protegido en España de conformidad con el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats solo al sur del río Duero, mientras que al norte del río resulta aplicable a esta especie animal el artículo 14 de dicha Directiva.

## C. Normas sobre recogida en la naturaleza y explotación de los lobos

52. Las demás cuestiones se refieren a si el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats se opone a que se autorice la caza del lobo cuando el Estado miembro califica el estado de conservación de la especie de desfavorable.

53. A este respecto ha de elucidarse, en primer lugar, si la caza del lobo ha de entenderse como explotación en el sentido del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats (epígrafe 1) y, a continuación, qué obligaciones dimanan del artículo 14 cuando el estado de conservación de la especie es desfavorable (epígrafe 2).

### *1. Caza como explotación*

54. Mediante la tercera cuestión prejudicial se pretende saber, en primer lugar, si el concepto de «explotación» del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats comprende el aprovechamiento cinegético del lobo, esto es, su caza.

[16] Véase la sentencia de 15 de julio de 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464), apartado 39.

55. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros, si concurren determinadas condiciones, a adoptar medidas para que la *recogida* en la naturaleza de especímenes del lobo en el territorio español al norte del río Duero y su *explotación* sean compatibles con el mantenimiento de dicha especie en un estado de conservación favorable.

56. A este respecto, cuando menos la recogida también hace referencia a la caza,[17] pues las normas cinegéticas para la recogida de especímenes constituyen posibles medidas de protección, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, cuarto guion, de la Directiva sobre los hábitats, con el objetivo de mantener un estado de conservación favorable. Las normas cinegéticas hacen necesariamente referencia a la caza.

57. Ahora bien, también el concepto de explotación puede incluir la caza, pues el considerando 10 de la Directiva sobre las aves hace mención expresa de las aves como objeto de caza. En consonancia con lo anterior, el Tribunal de Justicia ha afirmado en reiterada jurisprudencia que la caza de aves puede ser una explotación prudente en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves.[18] No se advierte por qué ha de ser de otro modo respecto al lobo con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.

58. Por consiguiente, la caza puede constituir una recogida y una explotación de especímenes de lobo en el sentido del artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

### *2. Obligaciones derivadas del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats*

59. En consecuencia, ha de examinarse si el artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en caso de que el estado de conservación del lobo sea desfavorable, se opone a la caza de esta especie.

60. De conformidad con esta disposición, si los Estados miembros lo consideran necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats, tomarán medidas para que la recogida en la naturaleza de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el anexo V —esto es, en particular, del lobo en los territorios españoles al norte del río Duero—, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable.

61. A este respecto, ha de examinarse en primer lugar si la autorización de la caza requiere la aportación de determinadas pruebas [letra a)] y, a continuación, el modo en que ha de realizarse la necesaria evaluación en este contexto [letra b)].

#### *a) Necesidad de aportar pruebas*

62. ASCEL sostiene la tesis de que, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, la caza de una especie incluida en el anexo V solo puede autorizarse si se acredita científicamente que es compatible con el mantenimiento de tal especie en un estado de conservación favorable. En esta misma dirección apunta la alegación de la Comisión. Según esta,

[17] Véase, asimismo, la sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 32, relativa a la caza como toma en el sentido del artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats.

[18] Sentencias de 7 de marzo de 1996, Associazione Italiana per il WWF y otros (C-118/94, EU:C:1996:86), apartado 21; de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros (C-182/02, EU:C:2003:558), apartado 10, y de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho) (C-217/19, EU:C:2020:291), apartado 65.

de conformidad con el principio de cautela, si existen dudas científicas sobre la compatibilidad de la explotación de especies mencionadas en el anexo V con su estado de conservación, deben adoptarse forzosamente medidas que garanticen un estado de conservación favorable.

63. El principio de cautela constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado seguida por la Unión de conformidad con el artículo 191 TFUE, apartado 2, párrafo primero, en el ámbito del medio ambiente. En consecuencia, ha de tenerse en cuenta, en particular, a la hora de interpretar la Directiva sobre los hábitats. [19]

64. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia ha declarado que, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, solo puede concederse la autorización de planes y proyectos que puedan afectar negativamente a un lugar Natura 2000 si desde una perspectiva científica no existen dudas razonables de que no producirán efectos perjudiciales para la integridad del lugar en cuanto tal. [20] Asimismo, de conformidad con el principio de cautela, no puede concederse una excepción a la protección de especies de conformidad con el artículo 16 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. [21]

65. Ahora bien, esta jurisprudencia no puede extrapolarse plenamente al artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats.

66. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats sujeta los planes y proyectos elaborados a una reserva de autorización. Si no concurren los requisitos para tal autorización, aquellos no pueden ejecutarse. Y el artículo 16 es una disposición que establece una excepción cuya aplicación, por su propia naturaleza, está supeditada a que se acredite el cumplimiento de sus requisitos —que han de interpretarse de forma restrictiva [22]—. [23]

67. En cambio, el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats establece que, si concurren determinadas condiciones, se restringirá la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies que figuran en el anexo V, así como su explotación. De ello se sigue *a contrario sensu* que esta disposición no impide la recogida y explotación cuando no se cumplen dichas condiciones. Es evidente que el legislador de la Unión partió de la premisa de que las especies del anexo V se encuentran en un estado de conservación favorable, que no se ve afectado, en principio, por la recogida y la explotación de especímenes. En la medida en que esta premisa sea correcta, la recogida y la explotación también serán compatibles con el objetivo de la citada Directiva, contemplado su artículo 2, apartados 1 y 2, de conservar las especies silvestres y, en particular, de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, las especies de interés comunitario.

[19] Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 44; de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 254, y, en este sentido, sentencias de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 66, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 118.

[20] Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 59, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 117.

[21] Sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 66.

[22] Sentencias de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626), apartado 111, y de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 30.

[23] Sentencias de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 51, y de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho) (C-217/19, EU:C:2020:291), apartado 66.

68. Ahora bien, el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats no fundamenta derecho alguno a la recogida y la explotación de especímenes del anexo V. Antes bien, aunque el estado de conservación sea favorable, los Estados miembros pueden establecer restricciones o incluso prohibiciones absolutas. Esta posibilidad sería admisible como medida de mayor protección en el sentido del artículo 193 TFUE.

69. En cambio, el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats establece qué ha de ocurrir cuando se desvirtúa la presunción de que la recogida y la explotación no son perjudiciales. En tal caso, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para garantizar que estas actividades sean compatibles con el mantenimiento de un estado de conservación favorable. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los Estados miembros no pueden decidir libremente si adoptan o no tales medidas, sino que están sujetos a una obligación que también debe ponerse de manifiesto en la aplicación del artículo 14. [24]

70. Por consiguiente, los Estados miembros deben limitar la recogida y la explotación de especímenes de las especies que figuran en el anexo V de conformidad con el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats cuando se haya desvirtuado la presunción de que el ejercicio sin restricciones de la actividad en cuestión es compatible con el mantenimiento de un estado de conservación favorable.

### *b) Apreciación de las medidas necesarias*

71. Como expone acertadamente la Comisión, el artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats concede a los Estados miembros un margen de apreciación a la hora de valorar si se ha desvirtuado la presunción antes mencionada y si, en particular, del estado de conservación de una especie se deduce que debe limitarse su caza. Sin embargo, tal margen de apreciación viene limitado por el objetivo del mantenimiento de un estado de conservación favorable. [25]

72. Para precisar el alcance de esta obligación, antes de nada habrá de examinarse la obligación de vigilancia contemplada en el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats; a continuación, el criterio de los mejores datos científicos disponibles que ha de aplicarse a tal respecto y la obligación de elaborar un informe, prevista en el artículo 17, así como, por último, las consecuencias de la comprobación de que el estado de conservación es desfavorable.

#### – *Artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats*

73. El estudio y la valoración del estado de conservación a la hora de aplicar el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats no están sujetos a la libre apreciación de los Estados miembros. Antes bien, de conformidad con esta disposición, deben tomar las medidas pertinentes si lo consideran necesario *a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11*. A su vez, el artículo 11 dispone que

[24] Sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo (C-75/01, EU:C:2003:95), apartados 80 y 81.

[25] Conclusiones del Abogado General Tizzano presentadas en el asunto Comisión/Luxemburgo (C-75/01, EU:C:2002:58), punto 79. Véanse, en relación con limitaciones similares de márgenes de apreciación, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 56; de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 66; de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 46; de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartados 100 a 103; de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros (C-83/11, EU:C:2012:519), apartado 25; de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 44, y de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:824), apartado 31.

los Estados miembros se encargan 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.

74. Sin embargo, esta obligación de vigilancia no se limita a los hábitats y especies prioritarios. Antes bien, dado que, según su artículo 2, apartado 1, el objetivo de la Directiva sobre los hábitats 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 a los que se aplica el Tratado, los Estados miembros deben vigilar, en principio, *todos* los hábitats naturales y *todas* las especies silvestres de la flora y fauna en su territorio europeo. Esta vigilancia debe dirigirse a la realización de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, es decir, a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de todos los hábitats y especies. [26]

75. Si bien esta obligación, a la vista de su tenor y de su finalidad, se aplica sin limitación alguna, cuando menos en cuanto atañe a las modalidades de vigilancia se atribuye a los Estados miembros un margen de apreciación. Mientras no existan dudas sobre el estado de conservación de una especie, bastará, en relación con muchas de ellas, con vigilar con carácter general el estado de sus hábitats y, a partir de la información así obtenida, con formular hipótesis sobre el estado de conservación de las especies que cabe esperar que estén presentes en ellos. Ahora bien, no es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie con detalle sobre esta cuestión en el presente procedimiento.

76. Por contra, respecto a las especies protegidas de forma individual por la Directiva sobre los hábitats, se requiere adoptar medidas de vigilancia específicas. Así ha de observarse en particular respecto al lobo en los territorios españoles al norte del río Duero. A diferencia de cuanto ocurre en la mayoría de los territorios de la Unión, el lobo no es una especie prioritaria en aquellos, esto es, no ha de tenerse *especialmente* en cuenta, en el sentido del artículo 11, segunda frase. Con todo, también las especies mencionadas en el anexo V son de interés comunitario en el sentido del artículo 1, letra g). En particular, la aplicación del artículo 14 depende directamente de la vigilancia de las especies mencionadas en el anexo V. Sería incompatible con ello no vigilar atentamente estas especies.

77. Además, las poblaciones o partes de poblaciones de especies protegidas no deben considerarse de forma aislada, sino —como señala acertadamente ASCEL— en un contexto superior junto a otras poblaciones o partes de poblaciones. [27] Así, ha de presumirse que entre el territorio español al norte del Duero y el territorio al sur de este río y en Portugal se da un cierto intercambio, porque algunos lobos cruzan el río o la frontera. Por consiguiente, los problemas que se susciten en el norte también afectarán, por regla general, al sur y a Portugal, en donde el lobo, según el anexo II de la Directiva sobre los hábitats, es una especie prioritaria.

78. Así pues, la vigilancia del estado de conservación de una especie animal mencionada en el anexo V, exigida en el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats, requiere un cuidado especial, sobre todo si —como el lobo— está incluida, en el caso de algunas regiones vecinas, en los anexos II y IV e incluso se clasifica como prioritaria en ellas.

[26] Véanse ya mis conclusiones presentadas en el asunto Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2013:420), punto 59.

[27] Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartados 58, 59 y 61.

*– El informe contemplado en el artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats en cuanto plasmación de los mejores conocimientos científicos disponibles*

79. Al igual que en otras evaluaciones en el ámbito de la protección de la naturaleza, esta vigilancia y las conclusiones que han de extraerse de ella al aplicar el artículo 14 deben basarse en los mejores conocimientos científicos disponibles. [28]

80. Así se deriva también del principio de buena administración y del ya mencionado principio de cautela.

81. Los Estados miembros deben respetar el principio de buena administración a la hora de aplicar el Derecho de la Unión, en cuanto principio general del Derecho de la Unión. [29] Este principio exige que la autoridad administrativa proceda, en particular, a un examen diligente e imparcial de todos los aspectos pertinentes al objeto de disponer, al adoptar su decisión, de los datos más completos y fiables posibles para ello. [30]

82. Además, las medidas adoptadas en virtud del principio de cautela —esto es, en particular, la aplicación de disposiciones de la normativa medioambiental de la Unión— requieren, por regla general, un análisis global del riesgo basado en los datos científicos más fiables de que se disponga y en los resultados más recientes de la investigación internacional. [31]

83. La Comisión ofrece un ejemplo de nuevos conocimientos científicos que han de tenerse en cuenta en la vigilancia del estado de conservación en la forma de un documento científico. [32]

84. Sin embargo, las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta no se refieren directamente a los resultados de la vigilancia contemplada en el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats, sino que incluso ponen en duda que tal vigilancia del lobo se haya llevado a cabo en grado suficiente. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León alude al informe enviado por España a la Comisión en 2019 de conformidad con el artículo 17. De conformidad con esta disposición, dicho informe debe incluir, en particular, información sobre los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. España comunicó en dicho informe que el estado de conservación del lobo en su territorio era desfavorable en el período comprendido entre 2013 y 2018.

85. En caso de que, aparte de dicho informe, no se disponga efectivamente de otros conocimientos científicos comparables sobre el estado de conservación de la especie de que se trate, a la hora de aplicar el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats debe tenerse en cuenta cuando menos el resultado recogido en dicho informe.

[28] Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 54; de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 51, y de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho) (C-217/19, EU:C:2020:291), apartado 70.

[29] Sentencias de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartados 49 y 50; de 14 de mayo de 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369), apartado 43, y de 22 de septiembre de 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros (C-159/21, EU:C:2022:708), apartado 35.

[30] Sentencias de 14 de mayo de 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369), apartado 44, y de 21 de octubre de 2021, CHEP Equipment Pooling (C-396/20, EU:C:2021:867), apartado 48.

[31] En este sentido, véanse las sentencias de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44), apartado 92; de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros (C-616/17, EU:C:2019:800), apartados 46, 93 y 94, y de 9 de noviembre de 2023, Global Silicones Council y otros/Comisión (C-558/21 P, EU:C:2023:839), apartado 66.

[32] Prieto, A., y otros, «Field work effort to evaluate biological parameters of interest for decision-making on the wolf (*Canis lupus*)», *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy*, vol. 33 (1), 2022, pp. 65 a 72.

86. Solo cabría una excepción a tal norma sobre la base de conocimientos científicos contrapuestos que fueran más concluyentes que dicho informe desde un punto de vista científico. Tales conocimientos pueden obtenerse, en particular, a partir de estudios más recientes, que, con todo, deben contar cuando menos con un fundamento científico tan sólido como el de los conocimientos en que se base dicho informe.

87. Por contra, los Estados miembros no pueden oponer a tal informe, sin contar con pruebas científicas adicionales, que este ha quedado obsoleto. Dado que les incumbe la obligación de vigilancia contemplada en el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats, deben disponer ellos mismos de conocimientos científicos actuales que, en su caso, puedan invocar. En caso de que no cuenten con tales conocimientos, no pueden obtener ninguna ventaja del hecho de haber omitido la realización de suficientes estudios. Además, en el período de seis años contemplado en el artículo 17 se pone de manifiesto que dicho informe puede constituir la base para la adopción de medidas hasta la elaboración del siguiente.

88. Por consiguiente, ha de hacerse constar que el examen que ha de realizarse con arreglo al artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats debe basarse en el informe comunicado en virtud del artículo 17, cuando este no resulte rebatido por conocimientos más concluyentes desde un punto de vista científico.

– *Consecuencias de un estado de conservación desfavorable*

89. En la práctica, cuando existen dudas sobre el mantenimiento de una especie mencionada en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats en un estado de conservación favorable, los Estados miembros deben analizar si es necesario adoptar medidas en relación con la recogida y explotación de especímenes, esto es, en relación con la caza.

90. Si, como ocurre en el caso de autos, el Estado miembro incluso ha comunicado a la Comisión que el estado de conservación de una especie mencionada en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats es desfavorable, este margen de apreciación se ve forzosamente restringido, puesto que, en tal caso, se hace evidente que las medidas adoptadas hasta ese momento no han bastado para garantizar un estado de conservación favorable de la especie.

91. Por tanto, en el caso de que el estado de conservación sea desfavorable, ya no queda sujeto a la discreción de las autoridades competentes decidir *si adoptan o no* medidas, sino que, en tal caso, *deben* adoptar medidas adicionales a los efectos del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats para mejorar el estado de conservación de la especie de forma tal que la población de que se trate alcance un estado de conservación favorable de forma duradera en el futuro.

92. Sin embargo, con ello no queda claro aún *qué* medidas adicionales deben adoptar las autoridades competentes y, en particular, si deben prohibir la caza. Así lo pone de manifiesto la lista ejemplificativa de posibles medidas contemplada en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. Según esta disposición, solo es obligatorio proseguir la vigilancia contemplada en el artículo 11, mientras que el Estado miembro o las autoridades competentes «podrán» adoptar las demás medidas mencionadas, pero —por regla general— no estarán obligados a hacerlo.

93. Dado que las medidas contempladas en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats solo son necesarias en tanto existan dudas sobre el mantenimiento de un estado de conservación favorable, esta disposición no contempla una prohibición completa y duradera de la

caza como posible medida. No obstante, se alude a la posibilidad de prohibir de forma temporal o local la recogida de especímenes en la naturaleza y la explotación de determinadas poblaciones (segundo guion), esto es, mientras la prohibición sea necesaria. También se hace mención de normas cinegéticas que respeten la conservación de las poblaciones de que se trate (cuarto guion) y de un sistema de autorización de recogida de especímenes o de cuotas (quinto guion).

94. Ahora bien, en el caso de que el estado de conservación sea desfavorable, el margen para la adopción de medidas de conformidad con la citada Directiva se ve limitado por el objetivo de mantener un estado de conservación favorable.

95. En la versión alemana, así se desprende de forma muy clara del tenor del artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, puesto que, según esta disposición, los Estados miembros deben adoptar las medidas *necesarias* («notwendigen») para que la recogida y la explotación sean compatibles con el mantenimiento de un estado de conservación favorable.

96. Ciertamente, en otras versiones lingüísticas, como la inglesa, la francesa o la española, falta la calificación directa como «necesarias» de las medidas que han de adoptarse. Según estas versiones, los Estados miembros deben adoptar medidas únicamente para que la recogida y la explotación sean compatibles con el mantenimiento de un estado de conservación favorable. Sin embargo, la necesidad de las medidas resulta implícita en esta indicación. Además, se hace indirectamente mención expresa de la necesidad de las medidas, pues según todas estas versiones lingüísticas han de adoptarse medidas si los Estados miembros lo consideran necesario.

97. El hecho de que la constatación de que una especie se encuentra en un estado de conservación desfavorable fundamente la necesidad de limitar o de prohibir la caza depende de los motivos en que se base tal constatación.

98. Con arreglo al artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats, el estado de conservación se considera favorable cuando, por un lado, los datos sobre la dinámica poblacional 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 pertenezca. Además, el área de distribución natural de la especie no debe estar reduciéndose ni amenazar con reducirse en un futuro previsible y, por último, debe existir en la actualidad, y seguir existiendo probablemente, un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo. [33]

99. Se hace patente la necesidad de limitar la caza, en particular, cuando el estado de conservación de una especie es desfavorable sobre todo debido a la pérdida de especímenes. Aun cuando tales pérdidas se deban primordialmente a otras razones —en el caso del lobo, cabe pensar, por ejemplo, en el tráfico viario, las enfermedades o la caza furtiva—, puede ser necesario impedir pérdidas adicionales mediante la caza.

100. Sin embargo, en el caso de que los problemas de la especie estén relacionados sobre todo con su hábitat, como ha de suponerse, por ejemplo, en el caso del hámster europeo (*Cricetus cricetus*) en Francia, [34] sería posible que la caza o su limitación tuvieran únicamente efectos muy limitados en su estado de conservación.

[33] Sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 56.

[34] Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Francia (C-383/09, EU:C:2011:23).

101. A ello se le añade que la comprobación del estado de conservación de una especie en las regiones biogeográficas de un Estado miembro solo permite extraer conclusiones limitadas sobre el estado de conservación en determinadas zonas. De hecho, no cabe descartar que el estado de conservación de la especie en determinadas regiones sea tan bueno que la caza siga siendo posible en ellas, si bien teniendo en cuenta las relaciones con otras zonas en las que el estado de conservación sea desfavorable. Con todo, también es posible que ocurra lo contrario cuando las poblaciones que se encuentren en un estado de conservación desfavorable dependan de especímenes que emigren desde zonas con un estado de conservación especialmente bueno. Dicha apreciación deben realizarla primordialmente las autoridades competentes de los Estados miembros, teniendo en cuenta los mejores conocimientos científicos disponibles y sobre la base de una vigilancia adecuada del estado de conservación de la especie de conformidad con el artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats.

102. Por último, a la hora de decidir cuáles son las medidas necesarias, también deberá atenderse al principio de cautela. Este principio permite que, cuando subsistan incertidumbres sobre la existencia o el alcance de riesgos, especialmente para el medio ambiente, puedan adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos.[35] Por tanto, también es posible adoptar medidas de protección cuando, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, haya dudas sobre los riesgos que existen para el mantenimiento de un estado de conservación favorable.

103. En conclusión, procede declarar que, incluso una vez comprobado el estado de conservación desfavorable de una especie mencionada en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats, la caza de dicha especie solo debe prohibirse cuando, a la luz de los mejores conocimientos científicos disponibles, incluida una vigilancia adecuada del estado de conservación de la especie de conformidad con el artículo 11 y teniendo en cuenta el principio de cautela, dicha prohibición sea necesaria para el restablecimiento de esta especie en un estado de conservación favorable.

## D. Observación final

104. Por último, ha de recordarse que la protección de los lobos en los lugares de la red Natura 2000 puede ser significativa para la autorización de la caza. Dado que España ha designado varias zonas de protección del lobo ubicadas inmediatamente al sur del río Duero[36] y que esta especie ocupa territorios muy amplios,[37] podría suscitarse también la cuestión de si los planes de caza para zonas situadas al norte del Duero requieren una evaluación de sus repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.[38] A fin de cuentas, no ha de descartarse que los lobos establecidos en estas zonas de conservación crucen el río y sean abatidos allí. También puede ser importante para la diversidad genética de las poblaciones de estas zonas protegidas que entren suficientemente en contacto con las poblaciones al norte del río. Ahora bien, esta cuestión no constituye el objeto del presente procedimiento.

[35] Sentencia de 6 de mayo de 2021, Bayer CropScience y Bayer/Comisión (C-499/18 P, EU:C:2021:367), apartado 80.

[36] A 18 de enero de 2024, el Natura 2000 Viewer recogía, entre otras, las zonas Riberas del Río Duero y afluentes (ES4170083), Hoces del Río Riaza (ES4160104), Altos de Barahona (ES4170148), El Carrascal (ES4180130), Riberas de Castronuño (ES4180017), Cañones del Duero (ES4190102) y Arribes del Duero (ES4150096).

[37] Boitani, L., *Action Plan for the conservation of the wolves* (Canis lupus) *in Europe*, [Council of Europe, T-PVS (2000) 23, p. 16].

[38] Véase la sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania (C-142/16, EU:C:2017:301), apartados 29 y 30.

## V. Conclusión

105. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

«1) La petición de decisión prejudicial no suscita ninguna duda acerca de que el lobo (*Canis lupus*) debe ser protegido en España de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE, de 13 de mayo de 2013, solo al sur del río Duero, mientras que al norte del río resulta aplicable a esta especie el artículo 14 de dicha Directiva.

2) La caza puede constituir una recogida y una explotación de especímenes de lobo en el sentido del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 92/43.

3) Los artículos 11, 14 y 17 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que

– los Estados miembros deben limitar la recogida y la explotación de especímenes de las especies que figuran en el anexo V de conformidad con el artículo 14 cuando se haya desvirtuado la presunción de que el ejercicio sin restricciones de la actividad en cuestión es compatible con el mantenimiento de un estado de conservación favorable;

– la vigilancia del estado de conservación de una especie mencionada en el anexo V, exigida en el artículo 11, requiere un cuidado especial, sobre todo si —como el lobo— está incluida, en el caso de algunas regiones vecinas, en los anexos II y IV e incluso se clasifica como prioritaria en ellas;

– el examen que ha de realizarse con arreglo al artículo 14 debe basarse en el informe comunicado en virtud del artículo 17 cuando este no resulte rebatido por conocimientos más concluyentes desde un punto de vista científico, e,

– incluso una vez comprobado el estado de conservación desfavorable de una especie mencionada en el anexo V, la caza de dicha especie solo debe prohibirse cuando, a la luz de los mejores conocimientos científicos disponibles, incluida una vigilancia adecuada del estado de conservación de la especie de conformidad con el artículo 11 y teniendo en cuenta el principio de cautela, dicha prohibición sea necesaria para el restablecimiento de esta especie en un estado de conservación favorable.»