

GONZÁLEZ SAN SEGUNDO, Diego (2022), *El conflicto sobre un símbolo de la naturaleza: el futuro del lobo ibérico*, Madrid, Reus Editorial (Colecc.: «Animales y Derecho»), 170 pp.

1

Dentro de la colección «Animales y Derecho» de la Editorial Reus se ha publicado la obra que se recensiona. Su autor es un joven jurista formado en la Universidad de Salamanca. La actualidad y oportunidad de la monografía está marcada por la unificación del régimen jurídico del lobo en todo el territorio nacional producido en septiembre de 2021, con la inclusión del *Canis lupus signatus* en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial —LESPRE— (Orden de 20 de septiembre de 2021, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), tras una viva polémica entre la AGE y las CC.AA. «loberas», es decir, con presencia significativa de manadas y ejemplares de lobos (Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León) y entre ganaderos y cazadores, de un lado, y ecologistas y animalistas, de otro, que se ha traducido en varios recursos contenciosos administrativos interpuestos ante la Audiencia Nacional por las CC.AA. y por organizaciones agropecuarias y asociaciones de cazadores contra la Orden.

2

La obra, con prólogo del Emmanuel Jiménez Franco, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, se divide en cuatro capítulos, precedidos de una breve introducción, y se cierra con un epílogo, un anexo jurisprudencial y una bibliografía, con sesenta y ocho entradas, doce de ellas referencias de prensa o agencia de noticias —prueba de la controversia entre la opinión pública—. El núcleo central del libro es el capítulo tercero, en el que se expone el régimen jurídico del lobo en España y, en menor medida, el capítulo cuarto, dedicado al examen del régimen de responsabilidad patrimonial de las AA.PP. por el daño causado por el lobo en el ganado.

La extensión de los capítulos es desigual. Quizás se podrían haber agrupado los dos primeros capítulos y subdividido el tercero, analizando el régimen de protección del lobo en el periodo inmediatamente anterior a la Orden de 20 de septiembre de 2021 (régimen dual según localización geográfica de las manadas al norte y al sur del río Duero) y, por contraste, el introducido por la Orden (unificación en un régimen homogéneo, el del sur, a todo el territorio nacional).

La tesis del autor es que es necesaria la unificación del estatus jurídico o régimen de protección del lobo en todo el territorio nacional (y transfronterizo con Portugal), partiendo de que se trata de una única población que no entiende de fronteras. Ahora bien, por la ausencia de datos fiables sobre la presencia del lobo en los diferentes territorios, considera que no es posible pronunciarse en la «orientación norte» (medidas de gestión del lobo, incluso sacrificio letal o extracción, consideración como especie cinegética) u «orientación sur» (régimen estricto de protección, prohibición de la caza, y medidas de sacrificio por la AP muy excepcionales) de la unificación del estatus jurídico. La recta comprensión de la tensión norte-sur requiere la lectura de la obra. Es una división del régimen jurídico que deriva de un estudio de ICONA de finales de los años ochenta del pasado siglo, incorporado a la Directiva de Hábitats de 1992 (anexos) y traspuesta en la Ley estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 2007 —LPNB-2007— (anexos). Cabe recordar que la Directiva es de «mínimos» porque los Estados miembros pueden establecer un régimen jurídico de protección más riguroso en materia ambiental (artículo 193 del Tratado de Funcionamiento de la UE); queda matizada una referencia que aparece en la página 96.

Considera el autor que, antes de modificar el estatus se debería haber establecido una moratoria sobre la caza del lobo, en los territorios cinegéticos donde era posible su caza hasta la elaboración de un censo de poblaciones de lobos actualizado, dado que los datos son poco fiables, y tras el consenso entre los agentes implicados, unificar el régimen jurídico en un sentido u otro. Simplificando, los pasos consecutivos debían haber sido censo – estrategia de gestión y conservación – régimen jurídico. El Ministerio ha recorrido un camino inverso: modificación del régimen jurídico – estrategia – censo; gráficamente, expresado: hemos construido la casa por el tejado.

En la obra se manejan con soltura conceptos centrales del Derecho ambiental faunístico: estado de conservación favorable y desfavorable (conceptos jurídicos indeterminados), población de la especie (concepto no definido normativamente), la relación entre el Derecho internacional (Convenio de Berna de 1979), europeo (Directiva de Hábitats de 1992) y nacional (estatal y autonómico). Hay que estar atentos a la petrificación del régimen dual de protección del lobo por la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 2007 (al norte y al sur del río Duero) y meditar sobre si el Reglamento (la Orden ministerial) es *contra legem*.

El autor se detiene en el examen de la conflictividad judicial en torno al lobo en la Comunidad de Castilla y León —quizás por la procedencia del autor y la singularidad de la Comunidad Autónoma, de tener territorio al norte

y al sur del Duero—. Cita diecinueve resoluciones judiciales del TSJCyL, seis del TS, cinco del TC y cuatro del TJUE.

Quizás un posible contenido —no abordado— hubiera sido el examen detenido de los planes de gestión del lobo en Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León (en este último caso hay referencias diversas) e incluso a las medidas preventivas del Territorio Histórico de Álava. Algunos de estos planes también han sido objeto de control judicial.

5

Al examinar el régimen de la responsabilidad patrimonial de las AA.PP. por el daño causado por el lobo en el ganado, tras la redacción dada por la Ley estatal 33/2015, de 21 de septiembre, al artículo 54.6 LPNB-2007 (exoneración de las AA.PP., «... *excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica*»), al margen de los pagos compensatorios establecidos por algunas CC.AA. por daños producidos por el lobo en la ganadería, expone la reciente doctrina del Tribunal Supremo (sentencias de 2.12.2019 y de 11.2.2020), con algún precedente previo a la Ley de 2015 (STS de 22.3.2013). Esta jurisprudencia considera que el régimen especial de protección del lobo (su inclusión en el LESPRES) es una excepción a la exoneración de responsabilidad patrimonial de las AA.PP. ya que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar los daños que el lobo causa en la cabaña ganadera.

El autor disiente de esta postura. Atendiendo al criterio teleológico, considera que, en la Ley de 2015, al introducir el artículo 54.6 LPNB-2007, lo que quiso el Legislador fue excluir la responsabilidad patrimonial por daños causados por la fauna silvestre con la finalidad de evitar que las AA.PP. se convirtiesen en aseguradoras universales de tales daños.

El autor considera que las AA.PP. podrán no ser responsables patrimonialmente si en cada caso concreto se analizan las medidas preventivas adoptadas para evitar la producción de ataques y daños por los lobos a los ganados (subvenciones para pastores, apriscos y vallados eléctricos, mastines, etc.).

También debería subsanarse un error sobre el sentido de las votaciones el 4 de febrero de 2021 por algunas CC.AA. en la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (páginas 99 y 100).

6

En la bibliografía referenciada se ha omitido alguna contribución reciente que anima el debate. Así, Fernando LÓPEZ RAMÓN publicó un artículo titulado «El lobo. Percepción social y régimen jurídico», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 50 (2021), con agudas reflexiones sobre la inclusión del lobo en el LESPRES, que ha originado un debate parcial con Agustín GARCÍA URETA en

## BIBLIOGRAFÍA

su artículo de respuesta «El lobo y su estado de conservación en las regiones biogeográficas de la Península ibérica: referencias empíricas y Derecho», publicado en la Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* 122 (2022), que quizás no ha podido recoger, según la fecha de cierre de la redacción de la monografía.

Quizás el autor podrá incorporar estos planteamientos —y otros que surjan— en una nueva edición de la obra, obligada tras las sentencias que dicte la Audiencia Nacional en los recursos planteados contra la Orden ministerial y, previsiblemente, el Tribunal Supremo, en las dictadas en casación.

### 7

La obra reseñada es útil para realizar una aproximación jurídica al *status quo* del régimen jurídico del lobo tras su inclusión en el LESPRES. Puede ayudar a recorrer el camino necesario de concordia entre los agentes económicos, sociales y políticos en torno al lobo, para que pase de ser un símbolo a ser una realidad biológica (lobo imaginario/lobo real, del biólogo Luigi BOITANI), dado el valor ecológico y cultural del lobo, aspecto este último estudiado con belleza por Michel PASTOREAU (2018), *Le loup. Une histoire culturelle*, Paris, Seuil. Por cierto, en el dictamen de 2020 del Comité Científico, fue precisamente la alusión al valor ecológico y al valor cultural el criterio suficiente para recomendar la inclusión de todas las poblaciones de lobo en el LESPRES (pp. 96-97).

José Manuel ASPAS ASPAS  
Abogado, Colegio de Zaragoza