



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

2 de febrero de 2024

Núm. 62-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000052 Proposición de Ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

Proposición de Ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente Proposición de Ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de enero de 2024.—**Miguel Tellado Filgueira**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

PROPOSICIÓN DE LEY RELATIVA A LA CONSERVACIÓN DEL LOBO EN ESPAÑA Y SU COHABITACIÓN CON LA GANADERÍA EXTENSIVA Y LA LUCHA CONTRA EL RETO DEMOGRÁFICO

Exposición de motivos

I

Desde que hace más de 30 años se aprobara la Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992 sobre conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, conocida como Directiva Hábitats, esta se ha constituido en el marco de referencia para la protección de una amplia variedad de hábitats en toda la Unión Europea durante estos años, y que está llamada a seguir protegiendo nuestro patrimonio natural y biodiversidad.

El artículo 2 de la 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 en el que se aplica el Tratado. Para ello, «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», al tiempo que, prosigue dicho artículo, «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».

En lo que respecta al lobo, animal protegido al amparo de esta Directiva, debido a las rigurosas medidas de conservación adoptadas, está causando conflictos crecientes, en muchos casos agravados por marcos legales no adaptados que impiden la gestión de la especie de forma que se puedan prevenir los conflictos con actividades como la ganadería, con el consiguiente riesgo para las explotaciones y mantenimiento de la población en el medio rural e incluso conservación de determinados paisajes. Todo ello redundaría en una mayor presión a un medio rural ya ampliamente impactado por problemas de despoblación, envejecimiento y dificultades de su principal sector de actividad, como es el sector primario.

En España, la Directiva distingue, además, entre las poblaciones de lobos que habitan al Sur del Duero, que disfrutan de una «protección estricta» en virtud del anexo IV de la Directiva, y las poblaciones de lobos que habitan al norte del Duero, que pueden ser objeto de «medidas de gestión», según el anexo V. Junto con la prohibición general de captura o sacrificio que establece la Directiva, el artículo 16 permite excepciones si se dan una serie de condiciones, en concreto, «para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad».

La conservación de la biodiversidad silvestre ha sido regulada, a escala nacional, a través del Título III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El primer capítulo de este título establece la posibilidad de otorgar regímenes especiales de protección a aquellas especies, subespecies y poblaciones de flora y fauna silvestres cuya situación así lo requiera. Para ello, el artículo 56 de la ley crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (en adelante «Listado» o LESPRES), en cuyo seno según el artículo 58, y específicamente para los taxones o poblaciones de la biodiversidad amenazada, se establece el Catálogo Español de Especies Amenazadas (en lo sucesivo «Catálogo»).

Tanto el Listado como el Catálogo fueron desarrollados, en primera instancia, a través 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. Posteriormente, ambos instrumentos han sido modificados en diferentes ocasiones para su necesaria actualización a través de diferentes órdenes ministeriales, siendo la última de ellas, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se incluye a toda la población española del lobo en dicho listado.

Ya en 2016, la preocupación por la creciente conflictividad del lobo en el territorio y la dificultad de interpretación de los artículos anteriormente mencionados, orientaron un

intenso trabajo llevado al cabo por el Gobierno de España, en colaboración con las Comunidades Autónomas, ante las autoridades europeas, para que la Comisión Europea elaborara unas directrices interpretativas de la Directiva Hábitats (anexo IV), que permitieran a las autoridades competentes, en el caso español, las Comunidades Autónomas, adoptar las medidas de control de poblaciones de lobos, con el fin de permitir la coexistencia con la actividad ganadera, sin riesgos excesivos, y de proporcionar seguridad jurídica a todas las partes implicadas, administraciones, ganaderos y cazadores.

A raíz de dicho trabajo surgió la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de un «Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía», de 24 de abril de 2017, que buscaba precisamente mejorar, por la vía de la flexibilidad, la aplicación de la Directiva, justo lo contrario de lo que supone la inclusión del lobo en el LESPRES.

La ruptura en la línea de trabajo y de acción coordinada con las Comunidades Autónomas, que se había venido llevando a cabo en los últimos años, supuso un cambio de rumbo preocupante en materia de convivencia del lobo con la ganadería, que se materializó con la publicación de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre por la que se incluía a toda la población del lobo española en el Listado de Especies Silvestres en régimen de protección especial, a instancias de una organización ecologista, y con el voto en contra de las Comunidades afectadas, en la Comisión Estatal de Patrimonio Natural y de Biodiversidad. Sin aval científico, sin consenso alguno, sin haber actualizado previamente el censo del lobo, sin que se hubiera actualizado la Estrategia Nacional para la Conservación y Gestión del Lobo en España, contradiciendo por tanto la Estrategia vigente en ese momento, y con una serie de irregularidades procedimentales y graves cuestionamientos de fondo, que han llevado a dicha Orden a ser impugnada ante la Audiencia Nacional por diversas Comunidades Autónomas y entidades.

En octubre de 2021, la Comisión Europea publicó finalmente la «Guía sobre la protección estricta de las especies animales presentes en la Unión Europea», enmarcado en la Directiva Hábitats y que incluye directrices para la conservación de especies emblemáticas como lobos, osos y delfines. El objetivo es orientar a los Estados miembros en la aplicación del régimen de protección de las especies y de sus extracciones excepcionales. Una de las novedades importantes de esta actualización es la inclusión de un anexo específico sobre la protección del lobo, que ofrece ejemplos concretos para apoyar la coexistencia de esta especie con las actividades humanas. Todas las comunidades autónomas con presencia de lobos deberán justificar y argumentar cualquier extracción excepcional de ejemplares teniendo en cuenta no solo el artículo 61 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad del año 2007, sino también estas directrices de la Comisión Europea. El anexo reafirma entre sus orientaciones la idea de que las medidas de prevención para la protección del ganado deben de ser el componente fundamental del sistema de convivencia entre el lobo y la ganadería extensiva, ya que han demostrado su capacidad para reducir significativamente las pérdidas de ganado. Además, el documento subraya que los pagos indemnizatorios deben mantenerse, pero reconociendo que por sí solos no son suficientes. De hecho, se espera que una vez se extiendan las medidas de prevención en las áreas de presencia de la especie y se mejore su efectividad, el volumen de indemnizaciones disminuya. Asimismo, la guía admite que el conflicto alrededor del lobo y las depredaciones sobre el ganado no puede abordarse exclusivamente mediante la extracción de ejemplares. Reconoce que se puede aplicar, pero siempre que se cumplan las exigencias legales establecidas en la norma y previendo la aplicación de soluciones alternativas.

La realidad es que estas Directrices han resultado poco efectivas a la luz de la evidencia del número creciente de ataques y la dificultad de cohabitación, al tiempo que la población del lobo es cada vez mayor, por tanto, no debería ser necesario mantener unas medidas tan estrictas de protección. En cuanto a las compensaciones económicas de los daños ocasionados, la propia guía reconoce que no son suficientes, a pesar de que los fondos aplicados a nivel europeo son considerables, puesto que el daño psicológico y la presión permanente que sufren los ganaderos pone en peligro la supervivencia de la

actividad, y en definitiva, el futuro de nuestro medio rural tal y como lo conocemos. Las medidas de prevención tampoco han dado el efecto esperado y necesario, de cara a la protección de nuestra biodiversidad y nuestro paisaje, a pesar de que son indispensables.

En abril de 2023, la Comisión Europea comenzó a recopilar los datos poblacionales de los grupos de expertos y de las principales partes interesadas, así como los datos notificados por las autoridades nacionales con arreglo a la legislación de la UE e internacional vigentes. La información aportada por varios países y las reclamaciones de los responsables de varias Comunidades autónomas españolas, hicieron comprender a los responsables de la Comisión Europea que los datos de que disponían seguían sin ofrecer una imagen completa y suficiente como para que la Comisión diseñase nuevas medidas en relación con las concentraciones de lobos actualmente existentes en Europa y así se pudieran resolver los problemas de convivencia que se están generando, por lo que decidió en septiembre del mismo año ampliar esta consulta a las comunidades locales, a los científicos y a todas las partes interesadas para completar y actualizar los datos disponibles en materia de medidas de protección del Lobo en los distintos Estados miembros.

Resultado de dicha consulta y ya con datos rigurosos aportados por los profesionales responsables de la gestión poblacional, en diciembre de 2023, la Comisión ha propuesto un cambio sustancial que supone que el lobo se considere especie «protegida» en lugar de especie «estrictamente protegida» para lo cual se plantea, como trámite previo, la adaptación del estatuto de protección del lobo con arreglo al Convenio internacional de Berna sobre la conservación de la vida silvestre y los hábitats naturales europeos, del que son partes la UE y sus Estados miembros.

En la práctica, la propuesta de la Comisión se traduce en la incorporación del lobo en el anexo V «especies cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión» 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 lugar del anexo IV («protección estricta»). Nuevamente la Comisión Europea vuelve a incidir en la necesidad de flexibilizar el régimen de gestión del lobo como respuesta a los desafíos que plantea el aumento de las poblaciones de lobos, especialmente para el pastoreo.

Este posicionamiento de la Comisión es totalmente contrario a la posición que el Gobierno de España mantiene en los últimos años, y está perfectamente alineado con el criterio técnico que han venido defendiendo de las comunidades autónomas que gestionan la práctica totalidad de la población de lobo en España.

De hecho, el Gobierno de España no sólo no ha apoyado las propuestas de flexibilización del régimen de gestión de lobo previsto por la Comisión Europea, sino que hasta hoy ha impedido, de facto, la aplicación del régimen de excepciones recogido en el artículo 16 la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por lo que las Comunidades autónomas ya incluidas en España en el anexo V de la Directiva, no han podido realizar una adecuada gestión de la especie garantizando su estado de conservación, asunto especialmente grave en el que incide la reciente propuesta de la Comisión Europea para todas las poblaciones de lobo en Europa.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular presenta la siguiente Proposición de Ley.

Artículo 1. *Objeto y ámbito de la ley.*

Esta Ley tiene por objeto garantizar la protección del lobo en España, dado el estado actual de población de la especie y su conservación.

Artículo 2. *Fines de la ley.*

Son fines de la ley:

Garantizar un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y especies de flora y fauna silvestre, del lobo en este caso, conforme a lo previsto en el artículo 2 de

la Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992 sobre conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, tomando en consideración los condicionantes económicos, sociales, regionales y culturales de su entorno.

Adaptar la protección de la especie a su estado de conservación actual, basado en criterios científicos, tal y como ha propuesto la Comisión Europea tras el estudio de su estado de conservación hasta tanto la Comisión Europea, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Directiva, actualice los anexos I, II, III, IV, V y VI, de tal forma que las especies catalogadas en el anexo IV lo sean bajo la condición de que su población actual exija una protección estricta.

Artículo 3. *Modificación 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.*

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, en relación con la especie que se relaciona a continuación se mantiene en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, con modificación de las poblaciones referidas en los siguientes términos:

«ANEXO

Relación de Especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y en su caso, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas

Nombre científico	Nombre común	Población referida	Categoría del Catálogo
MAMÍFEROS			
CARNIVORA			
Canidae			
Canis lupus Linnaeus, 1758	Lobo	Sur del Duero	

[...]

En todo lo demás, se mantiene su redacción actual.»

Disposición adicional única. *Estrategia para la gestión y conservación del lobo.*

En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno convocará la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para la aprobación de una nueva estrategia para la gestión y conservación del lobo que se ajuste al sistema de protección previsto en esta Ley.

Disposición transitoria única. *Conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres en cuanto al régimen jurídico de la población del lobo.*

Hasta el momento en que se produzca la adaptación del Convenio internacional de Berna sobre la conservación de la vida silvestre y los hábitats naturales europeos y la actualización de la Directiva referida en el apartado segundo del artículo dos, se mantiene la división actualmente establecida en el anexo V de la Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992 sobre conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres en cuanto al régimen jurídico de la población del lobo que puede ser objeto de medidas de gestión, como es el caso de las poblaciones de lobo al norte del río Duero.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 62-1

2 de febrero de 2024

Pág. 6

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a la presente ley.

Queda derogada expresamente 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 Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Disposición final primera. *Carácter básico.*

Esta ley tiene carácter de legislación básica sobre la protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución.

Disposición final segunda. *Desarrollo reglamentario.*

Se habilita al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley.

Disposición final tercera. *Habilitación para modificar el 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.*

El contenido del 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 resulta afectado por la redacción dada por el artículo 3 de la presente Ley, podrá ser objeto de modificación a través del procedimiento previsto en el artículo 6 del citado Real Decreto para su acomodación a los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea y los convenios internacionales ratificados por España.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».