



Resolución 2017R-1069-16 del Ararteko de 14 de noviembre de 2017, sobre la solicitud de inclusión del lobo (*canis lupus*) en el catálogo vasco de especies amenazadas.

Antecedentes

1.- La Asociación "*Grupo Lobo de Euskadi/Euskadiko Otso Taldea*" somete a la consideración del Ararteko la falta de respuesta del entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco a una solicitud, presentada con fecha de 26 de enero de 2015, para la inclusión del lobo (*canis lupus*) en el catálogo vasco de especies amenazadas de fecha de 26 de enero de 2015.

La Asociación Grupo Lobo tiene dentro de sus fines la conservación y el estudio de la naturaleza en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Con ese motivo, la Asociación formalizó la petición para la incoación del procedimiento de catalogación previsto en el artículo 3.2 del Decreto 167/1996, de 9 de julio, por el que se regula el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora, Silvestre y Marina. Para ello aportaba un informe sobre la precaria situación de la población del lobo dentro del territorio de la comunidad autónoma del País Vasco. En ese documento se adjuntaba bibliografía y documentación para justificar que, dado el actual estatus demográfico en el País Vasco, el lobo debería tener la consideración de especie en peligro de extinción.

Asimismo, alegaba que esa solicitud, apoyada por un grupo de 27 asociaciones y organizaciones, ya fue formalizada con anterioridad, en concreto el 29 de mayo de 2012, sin haber obtenido tramitación administrativa alguna.

2.- Según relataba la Asociación, la única información obtenida por esa cuestión fue un oficio de la Dirección del Medio Natural y Planificación Ambiental -de 19 de febrero de 2015- en el que la administración ambiental se limitaba a informar de que, desde mediados de 2014, se estaba realizando un censo del lobo en la CAPV necesario para tomar cualquier decisión sobre la catalogación de la especie y sus necesidades de gestión. El informe del censo fue elaborado en junio de 2015. Desde





entonces hasta la fecha, la Asociación no ha obtenido información sobre otros trámites al respecto de su solicitud.

Ante la falta de respuesta, y pasados más de quince meses desde su segunda solicitud, acudieron al Ararteko para instar a que el Departamento competente en materia de medio ambiente del Gobierno Vasco procediera a dar una respuesta a su solicitud.

- 3.- Con objeto de dar a esta reclamación el trámite correspondiente, con fecha de 8 de junio de 2016, el Ararteko solicitó al entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco información sobre las actuaciones seguidas por ese Departamento para dar respuesta a la solicitud de inclusión del lobo (*canis lupus*) en el catálogo vasco de especies amenazadas.

El Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco ha respondido a esa solicitud con la remisión de un informe de 27 de junio de 2016 en el que se daba cuenta de las actuaciones seguidas hasta esa fecha. En esa respuesta se relataban las actuaciones seguidas por este departamento respecto a la solicitud de inclusión del lobo (*canis lupus*) en el Catálogo de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestre y Marina del País Vasco.

En junio de 2014 se aprobó la contratación de la empresa Consultora de Recursos Naturales S.L. para llevar a cabo el trabajo: "*Censo del lobo en Euskadi*". Este trabajo es contratado y financiado por el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, y forma parte del "Censo 2012-2014 de lobo (*Canis lupus*, Unnaeus, 1758) en España".

En enero de 2015 se recibe en el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco un escrito del "Grupo Lobo de Euskadi/Euskadiko Otso Taldea" en el que solicita el inicio del procedimiento de la inclusión del lobo (*Canis lupus*) en el Catálogo de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestre y Marina del País Vasco.

Con fecha febrero de 2015 se responde a la solicitud anterior en los siguientes términos: "*Desde mediados de 2014 se está realizando la*





revisión del censo de lobo en la CAPV, conjuntamente entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia, de forma también coordinada con los censos que se están realizando en las otras Comunidades Autónomas y con la misma metodología de trabajo. Teniendo en cuenta que el último censo se hizo hace 10 años y que parece que la situación ha podido cambiar, se considera necesario esperar a que ese censo esté finalizado previsiblemente a finales del verano y a sus resultados, antes de tomar ninguna decisión sobre la solicitud de catalogación de la especie y sus necesidades de gestión".

Asimismo el Departamento trasladaba en su informe una serie de consideraciones a tener en cuenta sobre la catalogación de esta especie: *"Siendo el lobo una especie de fauna silvestre, una característica diferenciadora del mismo es su interacción con la actividad ganadera. Este es un aspecto clave a la hora de enfocar la gestión de la mencionada especie y es importante analizar y valorar las experiencias en la gestión del lobo por parte de aquellas Comunidades Autónomas en las cuales el lobo ha sido y es una especie presente y relativamente abundante en su territorio como Galicia, Castilla-León y Asturias principalmente. También es interesante tener en cuenta la ya existencia en el Territorio Histórico de Álava de un Plan de gestión del Lobo (Canis lupus) para afrontar el conflicto con la ganadería extensiva en el Territorio Histórico de Álava (Decreto 33/2010, de 29 de junio) y hacer una valoración de su funcionamiento.(...) Por todo ello, hasta la fecha este tipo de decisiones se ha tomado de forma consensuada entre las instituciones implicadas tras analizar los informes correspondientes. Insistir en que al tratarse de una especie que interacciona con la actividad ganadera será también importante consensuar la gestión de dicha especie con las autoridades competentes en materia de ganadería así como con el propio sector."*

- 4.- El Ararteko ha trasladado esta información a la Asociación reclamante. La Asociación insiste ante esta Institución en el interés de obtener una respuesta a la solicitud de inclusión del lobo en el catálogo de especies amenazadas del País Vasco y de la obligación del departamento competente en materia de medio ambiente de dar el trámite correspondiente.

También se ha dado la circunstancia de un cambio de legislatura y de una nueva configuración del Gobierno Vasco, tras el cual, desde el 26 de





noviembre de 2016 el actual Departamento competente para tratar esta cuestión es el de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Tras valorar las cuestiones descritas en la reclamación y la respuesta de esa administración, el Ararteko formula seguidamente aquellas consideraciones y conclusiones a las que ha llegado en torno a este expediente de queja.

Consideraciones

1.- Procedimiento para la inclusión del lobo en el catálogo vasco de especies amenazadas de la fauna y flora. El objeto principal de la reclamación hace referencia a la falta de respuesta del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza, a la solicitud de la Asociación Grupo Lobo de Euskadi/Euskadiko Otso Taldea para la incoación de un expediente de inclusión del lobo en el catálogo vasco de especies amenazadas de la fauna y flora.

La solicitud fue formalizada en enero de 2015 ante el entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco. Si bien dio lugar a una comunicación sobre la situación del lobo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme a la información remitida a esta institución, hasta la fecha la solicitud no ha sido resuelta por esa administración.

La presentación de una solicitud de incoación de un expediente trae causa en la iniciativa prevista para las asociaciones con interés en la conservación y el estudio de la naturaleza. Esa solicitud de incoación requiere su tramitación siempre que la intención de la persona reclamante trascienda de la mera puesta en conocimiento de la administración de una serie de hechos.

El procedimiento previsto es el que establece el artículo 50.2 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (LCN): *"La inclusión en el catálogo de una especie, subespecie o población se hará por el departamento de la Administración General del País Vasco competente en materia de ordenación de recursos naturales y*





conservación de la naturaleza, previo informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, que deberá emitirse en el plazo máximo de un mes”.

El Decreto 167/1996, de 9 de julio, regula el procedimiento de inclusión o exclusión de una especie en el Catálogo y establece las normas para la elaboración y aprobación de los planes de gestión.

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, competente en materia de ordenación e investigación del medio natural, es el órgano competente para el inicio del procedimiento de catalogación. El procedimiento puede iniciarse de oficio, por la dirección encargada de la ordenación del patrimonio natural *“cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje”*, o a instancia de los órganos forales competentes o del Consejo Asesor de la Conservación de la Naturaleza-Naturzaintza teniendo como base la información técnica existente.

Se debe señalar que el artículo 3.3 ha recogido la iniciativa ciudadana para plantear el inicio del procedimiento a través de las asociaciones que estatutariamente tengan como fin la conservación y el estudio de la naturaleza en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este caso la norma ha previsto que *“Estudiada la solicitud, y previo informe de los órganos forales competentes, la Dirección de Ordenación e Investigación del Medio Natural resolverá la iniciación o no del procedimiento”*.

En el caso de que la Dirección de Ordenación del Patrimonio Natural haya acordado el inicio del expediente, deberá remitir al Consejo Asesor de la Conservación de la Naturaleza-Naturzaintza, una memoria técnica justificativa con información sobre la población afectada y el área de distribución natural, una descripción de sus hábitats característicos, un análisis de los factores que inciden negativamente sobre su conservación o sobre la de sus hábitats y una propuesta acerca de la categoría en que debe quedar catalogada en función de la situación de amenaza en que se encuentre.

El Consejo Asesor de la Conservación de la Naturaleza-Naturzaintza deberá emitir un informe en el plazo máximo de un mes.





El Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda deberá acordar, con base en los informes emitidos en el curso del procedimiento administrativo, bien su inclusión en el catálogo -junto con la categoría de protección- bien su denegación si se concluyera que dicha especie no requiere de medidas específicas de protección.

2.- La obligación de tramitar la solicitud de inclusión del lobo en el catálogo de especies amenazadas. El Ararteko ha señalado en anterior ocasiones que las administraciones públicas, en sus relaciones con los ciudadanos, deben garantizar el cumplimiento de las previsiones recogidas en el procedimiento administrativo y dar a los administrados una adecuada información sobre los trámites seguidos en cada momento.

El procedimiento administrativo general establece las pautas que deben ser tenidas en cuenta para la ordenación, instrucción y fiscalización de la actividad administrativa.

La garantía de la existencia de unos trámites administrativos y de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española –artículo 103.1 y 105– y forman parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

Dentro de este derecho a la buena administración se debe mencionar el acuse de recibo de los escritos que se presenten, su impulso de oficio y el deber de responder en un plazo de tiempo razonable a las cuestiones planteadas por los administrados.

Asimismo, hay que recordar otros principios que rigen el funcionamiento de la administración como son el de antiformalismo, buena fe o confianza legítima. Estos principios permiten a la administración calificar las solicitudes presentadas en los procedimientos administrativos que proceden.

En ese contexto esta institución debe recordar la obligación de las administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los interesados en un plazo de tiempo razonable. El artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (anteriormente el artículo 42 de la





Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimientos Administrativo Común) recoge expresamente este mandato dirigido a todas las administraciones públicas. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen cuanto es el plazo máximo, la Ley 39/2015 (antes Ley 30/1992) fija que en no excederá de tres meses desde su solicitud.

El instituto del silencio administrativo, configurado como una garantía del ciudadano frente a la inactividad de la administración, no implica en ningún supuesto la potestad de no responder. Esta mala praxis debe ser atajada por las administraciones públicas a pesar del transcurso del tiempo para resolver o de los cambios que se hayan podido producir en los departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esos principios de buena administración también deben aplicarse a casos como el expuesto en la reclamación mediante el cual una Asociación solicita a la administración la incoación de un expediente para evaluar la situación del lobo y su inclusión en el catálogo de especies amenazadas de la fauna y flora silvestre del País Vasco.

Sin perjuicio de las gestiones realizadas por los órganos competentes en materia de medio ambiente, para calificar y valorar la propuesta de la Asociación, el hecho del transcurso de más de dos años desde la primera solicitud, varias veces reiterada, sin haber sido contestado expresamente, debe servir para concluir que no se han cumplido con los trámites y plazos previstos en la legislación de procedimiento.

Conforme con ese mandato legal recogido en la legislación de procedimiento el actual Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco debe dar el correspondiente trámite a las solicitudes presentadas por los ciudadanos con celeridad, agilidad y eficacia, hasta llegar a la definitiva resolución o fin del expediente.

En este caso, corresponde a la Dirección de Ordenación e Investigación del Medio Natural resolver acerca de la iniciación o no del procedimiento. En el caso de que la Dirección de Ordenación del Patrimonio Natural acuerde el inicio del expediente, será el Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda el órgano competente para decidir, con





base en los informes emitidos en el curso del procedimiento administrativo, bien su inclusión en el catálogo -junto con la categoría de protección- bien su denegación siempre que se concluyera que dicha especie no requiere de medidas específicas de protección.

3.- La actual situación de protección de la población del lobo en el País Vasco. El lobo como especie de la fauna salvaje cuenta con un régimen de protección en la normativa estatal y vasca que deriva del Convenio de Berna y de la Directiva Hábitats. En ambos instrumentos jurídicos esta especie se incluye en sus anexos con un régimen de protección general que conlleva la obligación de preservar un estado de conservación favorable en su área de distribución natural. Ese régimen de protección del lobo y las obligaciones recogidas en el ordenamiento internacional y en el Derecho comunitario vincula a las administraciones públicas vascas.

El Convenio para la conservación de la vida silvestre en Europa, ratificado por el Estado español el 13 de mayo de 1986 (BOE de 1 de octubre de 1986), establece la obligación de disponer medidas de conservación de esta especie, de fauna "protegida", para mantener o adaptar la población del lobo en su hábitat a unos niveles que garanticen la viabilidad de la especie y la exigencia de un nivel de población que evite el peligro de extinción. Las recomendaciones del Consejo de Europa plantean la necesidad de un plan de gestión que establezca medidas de conservación y, al mismo tiempo, favorezca la resolución de conflictos sociales que ha generado la existencia o recuperación del lobo en zonas donde se había extinguido esa especie. Es preciso señalar que, en aquellas zonas con una población suficiente, se podrá permitir de forma justificada la explotación cinegética del lobo, siempre y cuando se cumplan con las previsiones de proporcionalidad recogidas en el convenio.

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 (Directiva Hábitats) considera al lobo como una especies silvestre "de interés comunitario" en el norte del río Duero. Para ello recoge la obligación de vigilar y tomar medidas para mantener y restablecer en un estado de conservación favorable de la población del lobo ibérico en su área de distribución natural. La Directiva establece que las medidas de explotación del lobo en esta zona cantábrica permiten su recogida y explotación, lo que implica su caza o captura autorizada, siempre y cuando





la gestión sea compatible con su estado de conservación favorable y, en todo caso, se prohíban los medios no selectivos que puedan provocar su desaparición a nivel local.

Por su parte, el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, previsto en el artículo 56 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, incluye al lobo únicamente en algunas comunidades autónomas al sur del río Duero. Ello implica que la población del lobo al norte de la península, sin perjuicio de un mayor régimen de protección por las comunidades autónomas, es susceptible de explotación cinegética, siempre y cuando esa explotación no cause localmente su desaparición o turbe gravemente la tranquilidad de las poblaciones.

El Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco ha recogido la protección general de todas las especies salvajes sin perjuicio de lo previsto en la regulación de caza. Las especies incluidas en el catálogo vasco de especies amenazadas dispondrán de un régimen de protección específico que exige la aprobación de un plan de gestión con medidas específicas como la prohibición de su muerte o captura, salvo las excepciones tasadas en la normativa por causas de interés público o social, como puede ser prevenir perjuicios graves en los cultivos y en la ganadería, siempre que las medidas acordadas garanticen un estado de conservación favorable en su área de distribución.

El lobo actualmente no está incluido en el catálogo vasco. Por ello, tanto Bizkaia como Álava han regulado la prohibición, con carácter general, de su caza salvo las autorizaciones extraordinarias de batidas para capturar un cupo de lobos con el objeto de prevenir perjuicios importantes al ganado.

La principal conclusión que cabe obtener de este marco es que la Directiva Hábitats establece la obligación dirigida a las autoridades vascas competentes de vigilar y tomar medidas para mantener y restablecer en un estado de conservación favorable de la población del lobo ibérico en su área de distribución natural, ubicada en el País Vasco. El estado favorable implica mantener los hábitats existentes, impedir que se reduzcan y mantener un hábitat de extensión suficiente.



Es preciso señalar que, derivado del efecto directo de las disposiciones de la Directiva, la caza o captura de lobos, como método de gestión, puede ser autorizada por los órganos competentes siempre y cuando sea compatible con su estado de conservación favorable del lobo en su área de distribución natural. Al mismo tiempo hay que señalar que la Directiva prohíbe expresamente en su artículo 15 para todas las especies protegidas los medios no selectivos que puedan provocar su desaparición a nivel local, salvo que se justifique las previsiones del artículo 16 de la Directiva.

4.- El estado de conservación de la población del lobo en el País Vasco. Para determinar el carácter del lobo como una especie autóctona en el País Vasco, se puede hacer una referencia al diagnóstico que recoge el plan de gestión del lobo en el Territorio Histórico de Álava que señalaba lo siguiente:

“Habitando el territorio vasco desde muy antiguo, el lobo experimentó, especialmente a partir del siglo XIX, una lenta pero inexorable rarefacción, situación de declive poblacional que desembocó, en la década final del siglo XIX, en su desaparición como población estable. En cualquier caso, desde las últimas décadas del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX la presencia del lobo en Álava es permanente. Este escenario fue muy similar a nivel ibérico, alcanzándose el mínimo poblacional de la especie en la década de los años sesenta del siglo XX.

Desde entonces, cambios en los factores socioeconómicos, el incremento de las poblaciones de ungulados silvestres (principalmente jabalíes y corzos) y una afortunada prohibición del veneno facilitaron su progresiva recuperación. La expansión del lobo ocurre desde el noroeste peninsular hacia el este y sur. Los lobos procedentes de los territorios norteños de Burgos (Castilla y León) y Cantabria, protagonizan, desde la década de los 80, el principal intento de recolonización en Álava, proceso que continúa en la actualidad. Así, desde los últimos años del siglo XX, se constata la presencia del cánido en las sierras más occidentales de la CAPV (Ordunte, Sálvada, Gibijo, Árcena...), siendo más aislada en áreas más orientales de la provincia (macizo del Gorbea y Sierra de Badaya, fundamentalmente).

En el occidente alavés los lobos suponen la distribución más nororiental de la población del norte ibérico.”



Diversos estudios y censos han señalado la existencia de una reducida población en Álava y Bizkaia que ha ido fluctuado en los últimos años.¹ El último censo del lobo 2014-2015 concluía que existía una única manada en Karrantza en la que se confirmó su reproducción en 2014. Con posterioridad el Departamento de Sostenibilidad y Medio Natural del Gobierno Vasco contrató la realización entre febrero y marzo de 2016 de un censo invernal sobre las poblaciones de lobo en Karrantza². Los datos confirman la presencia de cinco lobos en Karrantza: tres ejemplares en Ordunte y 2 en Armañón. Esos datos indican que se tratan de dos manadas diferentes.

La reducida situación de la población del lobo en Euskadi recogida en los informes antes mencionados ha dado lugar a la reiterada solicitud de protección por parte de un colectivo de asociaciones para la inclusión de la especie del lobo en el catálogo vasco de especies amenazadas. La inclusión en el catálogo tendría como principal consecuencia la obligación de aprobar un plan de gestión del nivel de población del lobo en Euskadi.

Una vez que analizada y valorada la decisión de la inclusión del lobo en el catálogo, conforme el procedimiento anteriormente señalado, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, en coordinación con los órganos forales competentes, debería acordar la aprobación de un plan de gestión. Los planes de gestión están dirigidos a restablecer y mantener un estado de conservación favorable de una especie para lo cual deberá plantearse medidas para eliminar las amenazas existentes.

Corresponderá al órgano ambiental del Gobierno Vasco fijar las acciones y medidas a desarrollar a tal fin. En todo caso, deberá tenerse en cuenta las experiencias y buenas prácticas recogidas por las instituciones internacionales y supranacionales que han analizado esta cuestión.

¹ Sáenz de Buruaga, M. (et alia); *"Censo de lobo (Canis lupus) en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014"*. Echegaray, J. (et alia); *"El Lobo (Canis lupus L., 1758) en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Uso del ADN fecal para el seguimiento de sus poblaciones"*.

² *"Diagnóstico invernal de la población de lobos (canis lupus) en el entorno del valle de Karrantza (Bizkaia)- 2016"*.



Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:

Recomendación

El Ararteko recomienda al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco que resuelva, a la mayor brevedad, la solicitud de inclusión de la población del lobo (*canis lupus*) en el catálogo vasco de especies amenazadas, conforme el procedimiento que recoge el artículo 50 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Para tomar esa decisión el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco deberá tener en cuenta el régimen de protección de esta especie recogido en el Convenio de Berna y en la Directiva Hábitats, las obligaciones de vigilancia y control que de ellos derivan, así como el actual estado de conservación de esta especie tanto en su área de distribución natural como a nivel local en el País Vasco.

