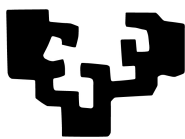


eman ta zabal zazu



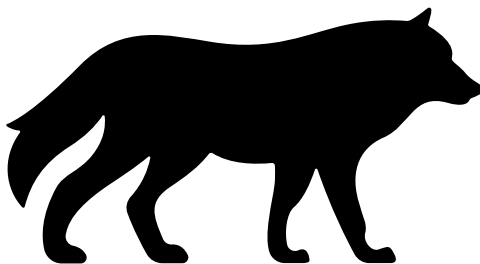
Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

GIZARTE  
ETA KOMUNIKAZIO ZIENTZIEN  
FAKULTATEA  
FACULTAD  
DE CIENCIAS SOCIALES  
Y DE LA COMUNICACIÓN

# Estudio de Caso sobre la Política Pública de Gestión y Conservación del Lobo Ibérico en Cantabria

Trabajo Fin de Máster



**Erudino Llano Güemes**

Tutor: Alberto de la Peña

Máster en Gobernanza y Estudios políticos

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Promoción 2023/2024

Fecha de entrega: 19 de septiembre de 2024

## Resumen

En Europa, los grandes carnívoros como el oso o el lobo han sufrido durante siglos la persecución e incluso el exterminio en amplias zonas del continente. Sin embargo, desde la década de los 70 del siglo pasado, debido a múltiples causas, la población de estos animales en la UE han comenzado a recuperarse, suponiendo un enriquecimiento de la biodiversidad de los ecosistemas, así como un enorme reto en términos de gestión y de convivencia con la ganadería.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un análisis de las políticas públicas de gestión y conservación del lobo ibérico con el propósito de evaluar su eficacia en términos de conservación de la especie, reducción de los daños a la ganadería y pacificación del conflicto social entre actores y entre el ser humano y el lobo. Teniendo una vocación comparativa entre las diferentes comunidades autónomas con población estable de lobo, el presente estudio se focaliza únicamente en el caso específico de la Comunidad Autónoma de Cantabria, lo cual permitirá crear una base de cara a expandir el estudio a otras regiones.

A lo largo del documento, por lo tanto, se realiza un análisis en profundidad de la política cántabra de gestión y conservación del lobo, llevando a cabo en primer lugar un análisis de aquellos aspectos normativos y competenciales de relevancia tanto a nivel europeo como español, para posteriormente estudiar la configuración de la política pública cántabra, el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria como instrumento de gestión más relevante a nivel regional, el impacto que sobre este plan ha tenido la inclusión del lobo en el LESRPE en España, las principales características de la *policy network* y de sus actores, así como la eficacia de la política pública en su estado actual en términos de conservación de la especie y gestión del conflicto con los ganaderos.

## Abstract

In Europe, large carnivores such as bears and wolves have suffered persecution and even extermination in large areas of the continent for centuries. However, since the 70's of the last century, due to multiple causes, the population of these animals in the EU has begun to recover, enriching the biodiversity of ecosystems, as well as constituting an enormous challenge in terms of management and coexistence with livestock.

The aim of this work is to carry out an analysis of public policies for the management and conservation of the Iberian wolf in order to evaluate their effectiveness in terms of conservation of the species, reduction of damage to livestock and pacification of the social conflict between actors and between humans and wolves. Having a comparative vocation among the different autonomous communities with a stable wolf population, the present study focuses only on the specific case of the Autonomous Community of Cantabria, which will allow creating a basis for expanding the study to other regions.

Throughout the document, therefore, an in-depth analysis of the Cantabrian wolf management and conservation policy is carried out, firstly by analyzing those regulatory and competence aspects of relevance both at European and Spanish level, and then by studying the configuration of the Cantabrian public policy, the Wolf Management Plan in Cantabria as the most relevant management instrument at regional level, the impact on this plan of the inclusion of the wolf in the LESRPE in Spain, the main characteristics of the policy network and its actors, as well as the effectiveness of the public policy in its current state in terms of conservation of the species and management of the conflict with the farmers.

## Objetivos de Desarrollo Sostenible

Este Trabajo Fin de Máster, abordando la conservación del lobo, está claramente conectado con el Objetivo 15 de los ODS sobre la vida en los ecosistemas terrestres y, en concreto, con la lucha contra la pérdida de biodiversidad a través de la protección de los hábitats naturales y su consideración en las planificaciones públicas. También está relacionado con el Objetivo 11, que busca el establecimiento de asentamientos humanos resilientes y sostenibles, necesarios para la coexistencia entre humanos y lobos; y con el Objetivo 12, ya que los modelos de producción sostenible en el sector ganadero son claves para articular esquemas eficaces de protección de la fauna silvestre.



## Abreviaturas

AGE - Administración General del Estado.

CA - Comunidad Autónoma.

CAV - Comunidad Autónoma Vasca.

LESRPE - Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. *(Nota: bajo un aparente fenómeno de simplificación fonética, se ha extendido el uso de "LESPRE" en lugar del acrónimo correcto "LESRPE", llegando incluso a usarse de forma escrita. En cualquier caso, en este trabajo, con la única excepción de los titulares de noticias y citas literales donde "LESPRE" es usado, se opta por utilizar el acrónimo "LESRPE" que tiene una correlación directa con las iniciales del nombre del listado).*

MITECO - Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno de España.

PGL - Plan de Gestión del Lobo.

PP - Partido Popular.

PRC - Partido Regionalista de Cantabria.

PSC - Partido Socialista de Cantabria.

PSOE - Partido Socialista Obrero Español.

UE - Unión Europea.

<b>1. Introducción.</b>	<b>6</b>
<b>2. Objetivo.</b>	<b>7</b>
<b>3. Metodología.</b>	<b>8</b>
3.1.El estudio de caso en la política comparada.	8
3.2.Selección del caso.	9
3.3.Dimensiones de análisis.	10
3.4.Técnicas de investigación y recursos empleados.	11
<b>4. Modelos de gestión, la importancia ecológica del lobo ibérico y su relación conflictiva con el ser humano.</b>	<b>12</b>
4.1.Modelos de gestión de grandes carnívoros salvajes.	12
4.2.La importancia ecológica del lobo ibérico.	15
4.3.Situación general del lobo en España.	16
<b>5. Las políticas de conservación y de gestión del lobo en España.</b>	<b>19</b>
5.1.El reparto competencial.	19
5.2.Marco normativo europeo y español.	20
5.3.Marco normativo autonómico.	22
5.4.Tipos de actores y policy network en las políticas de gestión del lobo en España.	24
5.4.1.Características de la policy network.	24
5.4.2.Tipos de actores.	25
5.4.3.Patrones de relación entre los actores y distribución de recursos.	32
<b>6. Estudio de caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria.</b>	<b>33</b>
6.1.Aspectos generales del caso cántabro.	34
6.1.1.Población de lobos.	34
6.1.2.Cabaña ganadera.	35
6.1.3.Daños ocasionados por el lobo, mortalidad de la especie y gasto de la administración en indemnizaciones a los ganaderos.	35
6.1.4.Principales actores.	38
6.2.Cronología de la política pública de gestión y conservación del lobo en Cantabria.	40
6.2.1.Antecedentes al Plan de Gestión del Lobo (años 2012-2019).	40
6.2.2.El Plan de Gestión del Lobo en Cantabria (año 2019).	44
6.2.3.Implementación del Plan de Gestión del Lobo (año 2019-2021).	47
6.2.4.Aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE (año 2021-2024).	49
6.3.Tipos de actores y policy network en la política de gestión del lobo en Cantabria.	56
6.3.1.Características de la policy network y tipología de actores.	56
6.3.2.El relato de los actores.	59



6.4.Eficacia de la política pública de gestión del lobo en Cantabria.	64
6.4.1.Estado de conservación del lobo ibérico.	65
6.4.2.Impacto del lobo en la cabaña ganadera.	68
6.4.3.Grado de pacificación del conflicto social.	70
<b>7. Conclusiones.</b>	<b>72</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>75</b>

## 1. Introducción.

En la actualidad nos encontramos ante una situación de crisis ambiental sin precedentes. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación, la deforestación, etc., son la evidencia de un modelo de desarrollo que se basa en el consumo masivo de recursos sin considerar las necesidades propias del medio natural y de los ecosistemas. En el campo concreto de la pérdida de biodiversidad, que es el contexto en el que se enmarca este estudio de investigación, se está viviendo lo que algunos expertos han denominado la sexta gran extinción masiva, un evento que se correlaciona con actividades humanas como la sobreexplotación de especies y ecosistemas y la destrucción de entornos naturales (Rodríguez Sousa, 2018).

Ante esto, se está viendo una concienciación de la población en lo que respecta a todos estos eventos ocasionados por un modelo económico y social claramente antropocéntrico. En el contexto de la fauna silvestre se puede observar como también las percepciones y consideraciones de la ciudadanía están evolucionando, pasando de un modelo puramente de gestión y de explotación del medio natural, a paradigmas que buscan una cierta correlación y armonía entre las sociedades humanas y las poblaciones animales.

Irónicamente, no teniendo su causa principal en este cambio de valores de la ciudadanía sino en cuestiones estructurales como el despoblamiento del medio rural o la reducción de la importancia del sector primario y la reforestación natural, se ha visto como la población de grandes carnívoros como el lobo en la Unión Europea se han incrementado de forma más o menos constante desde la década de los 70 (Blanco y Sundseth, 2023: p. 12).

Es en este contexto donde se puede problematizar una situación conflictiva de gran relevancia política, tanto desde el análisis de las políticas públicas ambientales y de conservación como desde el estudio del comportamiento social y político de poblaciones del medio rural, entre distintos grupos sociales como ganaderos, agricultores, cazadores, ecologistas, así como en general, entre lo que son las poblaciones humanas y especies como el lobo y el oso.

Todo lo cual, se enmarca además, en un contexto mucho más amplio, que no solo tiene una dimensión española, sino europea, donde los trabajadores del sector primario como los ganaderos y los agricultores están teniendo una confrontación cada vez más abierta contra unas tendencias sistémicas que les está haciendo autoperibirse dentro del abstracto grupo de los “perdedores de la globalización”. Este fenómeno se puede observar, por ejemplo, recientemente en el contexto de las protestas de los agricultores franceses, que poco a poco se están extendiendo a otros países, que de una forma más o menos concreta se enfrentan tanto a las políticas de libre comercio como a los bajos precios de sus productos y las leyes medioambientales.

Es en esta situación de doble crisis superpuesta donde se contextualiza y se justifica el presente estudio. Por un lado, una crisis ambiental y ecológica que puede llegar incluso a cuestionar la propia existencia de la civilización humana tal y como la conocemos en la actualidad, y, por otro lado, un escenario donde la población rural y trabajadora del sector primario en Europa es víctima de una dinámica sociopolítica y económica que no va en línea con sus intereses ni su actividad. Todo lo cual, además, dentro una estructura institucional que dota a la Unión Europea de gran parte de las competencias en el ámbito de la gestión natural y de la agricultura y ganadería y que tendrá una importancia capital para comprender en todas sus dimensiones el fenómeno de estudio.

## 2. Objetivo.

Como podremos observar a lo largo del presente estudio, la población de lobo ibérico ha aumentado en los últimos años en la península ibérica. Esta especie está firmemente asentada en cuatro comunidades autónomas: Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León; mientras que en otras cuatro tiene una población menor o está comenzando una recolonización del territorio: País Vasco, La Rioja, Madrid y Castilla-La Mancha. Esta situación de crecimiento y expansión a nuevos espacios ha hecho que se recrudezca el conflicto histórico entre el lobo y los ganaderos, llegando a ser este uno de los principales retos para la conservación de esta especie. A toda esta situación se le une el complejo entramado competencial existente entre los distintos niveles de gobierno que hacen que exista normativa aplicable tanto a nivel europeo como a nivel nacional y autonómico. Todo lo cual ha derivado en una red de normas y de relaciones entre administraciones, ganaderos, grupos de interés y activistas que, buscando dos objetivos aparentemente incompatibles como son la preservación del lobo y su convivencia con los ganaderos, son dignos de estudio desde un punto de vista de la ciencia política y la gestión pública.

En línea con todo lo anterior, el propósito del presente trabajo de investigación es analizar el estado de las políticas públicas de gestión y conservación del lobo ibérico, así como su eficacia en lo que respecta a la recuperación de la especie, la reducción de los daños a la cabaña ganadera y el nivel de conflicto social experimentado entre los actores involucrados. Para analizar estas cuestiones, se asume como premisa que, para alcanzar una política exitosa, ha de alcanzarse un acuerdo entre los diferentes actores sociales en base a dos principios: la importancia de la existencia del lobo como una especie fundamental en los ecosistemas; y el reconocimiento de los servicios ecosistémicos desempeñados por la ganadería extensiva, así como el derecho de los ganaderos a llevar a cabo su actividad bajo unas mínimas condiciones de seguridad para sus animales y con el apoyo de las autoridades públicas.

Considerando estas cuestiones, a pesar de que finalmente no ha sido posible de ejecutar, se identifica como método más apropiado, para alcanzar el objetivo propuesto y obtener conclusiones empíricas sólidas el estudio comparado de las políticas públicas de gestión y conservación de esta especie en las comunidades autónomas con población estable de lobo ibérico (es decir, Galicia, Asturias, Castilla y León y Cantabria), identificando los actores clave, su interrelación, los instrumentos legales de aplicación y los planes de gestión aprobados por cada comunidad, así como hipotetizando sobre las relaciones entre actores y el reparto competencial entre administraciones. Este estudio puede tener el potencial de generar unos resultados con una gran aplicación práctica, ya que sus conclusiones podrían ser trasladadas incluso a otros ámbitos territoriales, como el País Vasco, donde la problemática del lobo es un tema incipiente que probablemente tendrá una gran repercusión en las próximas décadas.

Sin embargo, debido a la falta de recursos y a la complejidad del tema abordado, se ha evidenciado que la propuesta de investigación expuesta en el párrafo anterior constituye un esquema de estudio excesivamente ambicioso para el tiempo previsto de realización del presente Trabajo Fin de Máster. De tal manera que, finalmente, el presente análisis se limitará únicamente a una parte del mencionado estudio comparado, focalizándose en uno de los casos de estudio contemplados: la Comunidad Autónoma de Cantabria. En cualquier caso, teniendo en cuenta que la aspiración de esta investigación es desarrollarse y profundizar el análisis para abarcar el estudio comparado en su totalidad a través de una potencial tesis doctoral, aunque en esta fase se materialice en un estudio de caso sobre Cantabria, en este trabajo se mantendrá una

perspectiva comparada que permita ampliar la investigación a las otras regiones e, incluso, abordar la situación en otros estados miembro de la Unión Europea.

En definitiva, por lo tanto, aun contando con la mencionada aspiración, este trabajo se focalizará en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Cantabria analizando en un sentido amplio su política pública de gestión y conservación del lobo y partiendo de la hipótesis de trabajo de que la inclusión del lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) ha supuesto un punto de inflexión y una variable clave para explicar las causas del recrudecimiento del conflicto social e institucional entre el lobo y la ganadería en la región. Atendiendo a esto, en el estudio se abarcará desde los actores involucrados hasta las dinámicas y relaciones entre ellos, pasando por la normativa y la gestión administrativa. Ahora bien, en este estudio tomará especial relevancia dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el denominado Plan de Gestión del Lobo (PGL) de Cantabria que constituye, a pesar de las limitaciones para su implementación, el elemento normativo y político más fácilmente identificable y tangible sobre el que puede girar el análisis; y, por otro lado, las consecuencias en Cantabria de la inclusión del lobo en el LESRPE a nivel nacional.

En términos temporales, por su parte, se analizará especialmente el periodo que comprende desde la identificación de la necesidad de los agentes cántabros de dotar a la CA de un plan de gestión para la especie, que según la información disponible ha sido posible fechar en 2012, sin por ello renunciar a considerar aspectos relevantes previos que sean útiles para comprender el escenario actual del problema público a tratar. Entre estos elementos más antiguos, hay que ser consciente de la relevancia de la normativa europea en esta cuestión, la cual se retrotrae hasta la aprobación de la Directiva de Hábitats en 1992.

### **3. Metodología.**

#### **3.1.El estudio de caso en la política comparada.**

Tal y como se exponía en el apartado anterior sobre el objetivo del estudio, el presente trabajo de políticas públicas de gestión del lobo constituye un estudio de caso sobre la Comunidad Autónoma de Cantabria inserto en un futuro análisis más amplio de naturaleza comparada que abarcaría diferentes ámbitos territoriales que permitirían una comparación sistemática para la extracción de conclusiones sobre la eficacia de dichas políticas. Teniendo esto en cuenta, se hace pertinente hablar en este apartado metodológico sobre la pertinencia del estudio de caso en un contexto de política comparada.

En este sentido, existe un estudio titulado “La naturaleza comparativa de los Estudios de Caso” de Ortega Expósito (2012) en la revista ENCRUCIJADAS Revista Crítica de Ciencias Sociales donde se hace una exposición del debate existente sobre el estudio de caso y su relación con el estudio comparado. Haciendo un análisis de la cuestión, se evidencia la opinión de varios autores sobre la limitada capacidad del estudio de caso para producir generalizaciones que puedan generar conocimiento científico específico, a la par que otros hacen énfasis en el potencial de este método para realizar investigaciones intensivas. Considerando estos y otros muchos argumentos, se afirma que “los estudios de caso son un método complementario al análisis comparado” (Ortega Expósito, 2012: p. 90) y se muestran una serie de tipologías de estudios de caso, entre los cuales, teniendo en cuenta el trabajo que nos ocupa, es especialmente relevante el que Lijphart denomina “Estudios de caso generadores de hipótesis”:

*“Este tipo de estudio de caso trata de formular hipótesis definidas para más tarde testarlo a un mayor número de casos. Su objetivo es desarrollar generalizaciones teóricas en los ámbitos donde todavía no existen. Incluso pueden ser especialmente valiosos si el caso seleccionado para el análisis ofrece una especie de “experimento crucial”, es decir, algunas variables de interés se dan simultáneamente en varios casos.”*

(Ortega Expósito, 2012: pp. 88-89)

No queriendo constreñir el propósito del presente trabajo a esta definición teórica, lo cierto es que el presente estudio de caso sobre Cantabria muestra una cierta conexión con esta tipología de estudio generador de hipótesis que definió Lijphart. De hecho, el análisis propuesto constituye una herramienta idónea para realizar un estudio prospectivo de la problemática del lobo previo al mencionado análisis comparativo, el cual permite la identificación de hipótesis y preguntas de investigación que tendrán una gran aplicabilidad en la siguiente fase. Por otro lado, el mero estudio descriptivo de esta política autonómica específica da la oportunidad de realizar un análisis en profundidad del caso cántabro identificando elementos clave que no solo serán relevantes para esta región, sino que se podrán considerar en otros territorios.

### **3.2. Selección del caso.**

La razones de la selección de la comunidad autónoma cántabra como estudio de caso se pueden estructurar en tres bloques conectados con la familiaridad del alumno con la CA en cuestión, la cercanía geográfica y la representatividad del caso:

- En primer lugar, el alumno cuenta con un conocimiento previo más amplio de la realidad política, social y medioambiental de esta comunidad autónoma que del resto de potenciales casos. Debido al reducido tiempo con el que se cuenta para realizar el estudio, este es un factor clave que permite un acceso más ágil a la información de relevancia, así como a la organización de aspectos logísticos como entrevistas y/o solicitudes de información a la administración pública competente.
- En línea con lo anterior, la cercanía geográfica entre el País Vasco y Cantabria posibilita, no solo una mayor accesibilidad al trabajo de campo, sino que tiene una serie de ventajas que permitirían conocer la problemática cántabra en su globalidad. Las manadas de lobos no respetan los límites administrativos entre las comunidades, por lo que hay casos de lobos con un rango de actuación que pueden abarcar tanto a Cantabria como a la Comunidad Autónoma Vasca (CAV). Esto hace que un estudio de Cantabria realizado desde el País Vasco pueda ser de interés de cara a mantener la necesaria perspectiva transfronteriza que requiere el análisis de las políticas públicas ambientales y de conservación para poder llegar a alcanzar conclusiones realistas y eficaces en lo que se refiere a planes de gestión de fauna silvestre.
- Finalmente, la representatividad del caso. Cantabria presenta similitudes ecosistémicas con el resto de comunidades autónomas con presencia estable del lobo, así como también parecidos razonables en aspectos socioeconómicos y culturales. Además, aun siendo conscientes de las particularidades de cada CA, Cantabria no ha presentado una situación excesivamente diferenciada de la dinámica general en la gestión del lobo, contando con (1) un Plan de Gestión del Lobo (PGL) vigente; (2) un PGL con capacidad limitada tras la inclusión del lobo en el LESRPE; (3) presenta distintas causas judiciales abiertas y archivadas que enfrentan a los

diferentes actores; y (4) tiene un gobierno regional que se opone a las últimas medidas tomadas desde el ámbito nacional y, particularmente, a la inclusión del lobo en el LESRPE en el año 2021. Este escenario con estas cuatro variables es similar al resto de comunidades con presencia del lobo (como Galicia o Asturias), con la destacada excepción de Castilla y León que, tras haberse dado un conflicto judicial especialmente recrudecido, ha visto suspendido su PGL.

### **3.3. Dimensiones de análisis.**

Para hacer el estudio de la comunidad autónoma considerada es pertinente establecer un esquema de análisis que establezca aquellos puntos clave que se van a considerar. Esta sistematización evitará caer en exposiciones narrativas alineadas únicamente con la información aparentemente disponible y llegar a una mayor concreción en el análisis. Para realizar esta sistematización, se va a explicar a continuación aquellos puntos que se van a considerar. Ha de tenerse en cuenta que todo este análisis autonómico irá precedido de un estudio normativo, competencial y de actores a nivel nacional, ya que son elementos imprescindibles para comprender en su totalidad el caso cántabro.

El primer aspecto que se considerará al estudiar la política cántabra serán cuestiones generales de relevancia para las políticas de conservación y gestión del lobo. Es decir, el tamaño de la población del lobo, tamaño de las explotaciones ganaderas, así como la identificación de los principales grupos de interés de la unidad territorial considerada. En este punto también se tendrá en cuenta el impacto del conflicto lobo-humano haciendo un análisis del número de cabezas de ganado afectadas. Este punto constituirá en realidad una justificación de la relevancia del estudio y será útil de cara a tener una comprensión total de la situación en Cantabria.

Por otro lado, se analizará la legislación y normativa aplicable en la región, así como las circunstancias del proceso político, incluyendo el proceso de configuración de la política pública y prestando especial atención al plan de gestión aprobado por la comunidad. Dentro del PGL, se estudiarán las estrategias y objetivos de conservación, el alcance de los mismos, las medidas preventivas en relación con la ganadería, las medidas compensatorias, las medidas de control, las acciones encaminadas a luchar contra el furtivismo y caza ilegal del lobo, el aprovechamiento cinegético, la posibilidad de hacer capturas de ejemplares vivos, consideraciones culturales y de investigación, las acciones de sensibilización de la población, los instrumentos de participación institucionalizados y los mecanismos de evaluación y seguimiento del plan. También se considerará la memoria técnica elaborada con anterioridad al plan.

Una vez que se considere los principales instrumentos ideados para la conservación de la especie, se analizará la implementación de las estrategias y objetivos establecidos, incluyendo la financiación (cantidad y distribución de recursos), las medidas de conservación y gestión implementadas y la gestión de los daños (abarcando tanto indemnizaciones como la inversión en instrumentos de investigación ante actos ilícitos como la caza ilegal), así como las evaluaciones periódicas del plan que lleve a cabo la administración competente.

Habiendo completado este análisis, y a la luz de cómo se ha configurado la política pública y cuál ha sido su implementación, se describirá las características de *policy network*, así como el relato identificado de los principales actores.

Finalmente, se evaluará la eficacia de la política pública en conservación del lobo en la comunidad autónoma llevando a cabo un estudio, en primer lugar, del nivel de recuperación de la

especie y, por otro lado, la eficacia de las medidas de reducción de daños y la satisfacción de los grupos de interés implicados.

### **3.4. Técnicas de investigación y recursos empleados.**

Las fuentes de captación de datos para el desarrollo del presente estudio son tanto bibliográficas como de campo, pudiendo destacar las siguientes:

- Fuente bibliográficas de estudios académicos y de investigación realizados previamente.
- Datos y estadísticas oficiales.
- Documentos jurídicos y legales de aplicación, así como resoluciones judiciales y documentación administrativa.
- Información pública y páginas web sobre los grupos de interés.
- Entrevistas en profundidad a los principales grupos de interés.
- Noticias y reportes de prensa de relevancia.

Entre las fuentes principales es necesario destacar la “Estrategia para la Conservación y Gestión del Lobo (*Canis lupus*) y su Convivencia con las Actividades del Medio Rural” emanada de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; el censo nacional del lobo ibérico de 2012-2014; el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria; así como su memoria técnica y el conjunto de informes anuales de carácter regional que se generan a partir de este; y, por último, el conjunto de entrevistas desarrolladas a lo largo del Trabajo Fin de Máster. Se han realizado tres entrevistas:

- Entrevista a dos representantes de la organización agraria UGAM - COAG, la más importante en el contexto cántabro.
- Entrevista a una investigadora de la UPV-EHU que, desde el campo de la antropología, lleva a cabo análisis de la problemática del lobo en Carranza y Álava.
- Entrevista a un doctor en veterinaria de la Universidad de Zaragoza que desarrolló parte de su labor investigadora en la provincia de Lugo, pudiendo escuchar relatos de ganaderos afectados por ataques de lobo.

De forma adicional, se solicitó una entrevista a la organización ASCEL - Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo, la cual, para “huir de personalismos”, rehusó la petición y remitió en su lugar un detallado correo electrónico con sus posicionamientos a los puntos previstos en la entrevista.

Por otro lado, desde la Fundación Naturaleza y Hombre, después de ser solicitada una entrevista, se le asignó a un guarda de la entidad la participación en el estudio respondiendo a una serie de preguntas por escrito<sup>1</sup>, pero, tal y como expresó por correo, debido a la carga de trabajo no le fue posible enviar las respuestas.

Finalmente, también se solicitó, primero de manera informal, y vía registro oficial con posterioridad, una entrevista con la jefatura del Servicio de Conservación de la Naturaleza de la Dirección General De Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria, pero la solicitud de registro se encuentra en estado de “En Trámite” desde su creación el pasado 24/05/2024.

---

<sup>1</sup> Tras tratarlo con “el director [de la entidad] y el resto del equipo” rehusó el realizar una entrevista prefiriendo este formato.

#### **4. Modelos de gestión, la importancia ecológica del lobo ibérico y su relación conflictiva con el ser humano.**

El propósito de esta sección es proporcionar un marco teórico que posibilite adentrarse de forma adecuada en el estudio de las políticas públicas de biodiversidad y gestión y conservación de fauna silvestre. Para ello, se ha considerado conveniente abordar tres aspectos principales. En primer lugar, se exponen los principales paradigmas de gestión del medio natural que han existido desde el siglo XIX, así como los principales modelos de conservación de grandes carnívoros existentes en el mundo occidental. Posteriormente, ya considerando el caso concreto del lobo, se analiza la importancia ecológica de la especie y, por último, la situación del lobo en España.

##### **4.1. Modelos de gestión de grandes carnívoros salvajes.**

Los paradigmas de gestión de la fauna silvestre han tenido una evolución continua desde los primeros modelos puestos en marcha en el siglo XIX en América del norte y Europa. Además, más allá de aquellos esquemas implementados por las autoridades públicas, a medida que ha crecido la sensibilidad medioambiental, han surgido una amplia diversidad de perspectivas, tanto desde el plano científico como desde el activismo social y la academia, que plantean diferentes propuestas y soluciones para la gestión de la vida silvestre.

En lo que respecta a los principales marcos conceptuales que han dominado la actuación de las administraciones públicas, se pueden considerar al menos siete modelos principales (Plesník, 2020: p. 4):

- I. Paradigma “Áreas Silvestres” – 1880s – 1950;
- II. Paradigma “La Naturaleza como un Monumento Patrimonial” – 1880 – 1950;
- III. Paradigma “El Equilibrio de la Naturaleza” – 1950 - 1980;
- IV. Paradigma “Biodiversidad” – 1980 – 2005;
- V. Paradigma “Desarrollo Sostenible” – 1980 - 2005;
- VI. Paradigma “Integridad Ecológica/Ecosistémica” – desde 2005;
- VII. Paradigma “Servicios Ecosistémicos” – desde 2005.

El paradigma de las áreas silvestres, así como el de la naturaleza como un monumento patrimonial, se caracterizaron por estar centrados en la conservación de áreas con una mínima intervención humana. En línea con este esquema de conservación se pueden resaltar la declaración de grandes parques nacionales como el Parque Nacional de Yellowstone en Estados Unidos, el primer parque nacional del mundo<sup>2</sup> o la actual reserva de la biosfera de Bodg Khan Uul en Mongolia que ha gozado de distintos niveles y tipos de protección desde el siglo XII<sup>3</sup>. Por su parte, en el tercer paradigma del equilibrio natural, se hace un especial énfasis en la mejora, mantenimiento y restauración del balance ecológico (Plesník, 2020: p. 6), mientras que en el cuarto la biodiversidad pasa a ser un elemento clave y central en sus tres niveles: genes, especies y ecosistemas (Plesník, 2020: p. 9).

---

<sup>2</sup> “The World’s First National Park”. *National Park Service*. [En línea], disponible en: <https://www.nps.gov/yell/index.htm> [Consultado el: 18/12/2023]

<sup>3</sup> “Bodg Khan Uul Biosphere Reserve, Mongolia”. *UNESCO*. [En línea], disponible en: [https://en.unesco.org/biosphere/aspac/bodg-khan\\_uul](https://en.unesco.org/biosphere/aspac/bodg-khan_uul) [Consultado el: 18/12/2023]



El quinto enfoque del desarrollo sostenible (Plesník, 2020: p. 10) se basa en la definición ya clásica de lo que se ha de considerar un modelo económico y social “que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”<sup>4</sup> considerando las tres dimensiones: social, económica y medioambiental. En lo que respecta al modelo más reciente, el paradigma de la integridad ecológica y ecosistémica hace referencia a aquella concepción que atiende al mantenimiento de las estructuras y relaciones funcionales dentro del ecosistema en base a un momento histórico dado: antes de la llegada de los europeos en América, África, Australia y la Antártida y la última edad de hielo en el caso de Europa y Asia (Plesník, 2020: p. 12). Por último, el de los servicios ecosistémicos mantiene una perspectiva claramente antropocéntrica haciendo un análisis de los beneficios que los ecosistemas proveen a los seres humanos (Plesník, 2020: p. 13).

Específicamente en lo que se refiere a la gestión de los grandes carnívoros<sup>5</sup> y su conservación, esta ha variado enormemente según la zona geográfica considerada, la densidad de población, tanto de estos animales como de los humanos, y la cultura de cada sociedad. En el denominado mundo occidental, durante largo tiempo hubo una política de conflicto activo y de erradicación que provocó, como en el caso del lobo en Europa, la desaparición de muchas poblaciones a partir de finales del siglo XIX llegando a una reducción crítica en la década de 1960 y 1970 donde el lobo fue confinado a algunos países del este, el norte de Italia y el norte de España (Blanco y Sundseth, 2023: p. 12). Fue a partir de la década de los 70 cuando se vio una inversión de esta situación debido a varios factores: migración del medio rural al urbano y consiguiente abandono de tierras, reforestación, incremento de presas naturales, cambio de la actitud social e incremento de las medidas legales de protección (Blanco y Sundseth, 2023: p. 12). Esto ha hecho que, poco a poco, el lobo y otros grandes carnívoros hayan comenzado un proceso de recolonización de zonas de las que fueron eliminados.

Teniendo en cuenta esta situación, más allá de las diferentes percepciones y sensibilidades que pueden estar conectadas con (y se puede deducir de) los paradigmas expuestos anteriormente, en la actualidad se han configurado dos grandes modelos de conservación en lo que respecta a los grandes carnívoros: el norteamericano y el europeo<sup>6</sup>. Mientras que en América del norte se apostó por un modelo basado en grandes extensiones naturales vírgenes y protegidas (conectadas con el paradigma “wilderness”), en Europa se optó, al tratarse de un continente mucho más densamente poblado, por una “filosofía de la cohabitación” entre el ser humano y los grandes carnívoros donde los puntos clave son la prevención del conflicto y la compensación de daños<sup>7</sup>. Este paradigma europeo, aún teniendo en cuenta la multiplicidad de factores relevantes expuesto anteriormente y la dificultad de determinar la criticidad de uno de ellos ante este tipo de

---

<sup>4</sup> Definición presente en el informalmente llamado “Informe Brundtland”: *Nuestro Futuro Común* [Informe Brundtland]. Naciones Unidas. [En línea], disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/139811> [Consultado el: 20/5/2024]

<sup>5</sup> Los grandes depredadores, superdepredadores o *apex predators* en inglés son aquellos animales que no tienen depredadores naturales, que se encuentran en lo más alto de la cadena trófica y que son fundamentales para llevar a cabo un control poblacional de otras especies y mantener el equilibrio ecológico en los ecosistemas (The Evergreen State College, 2020). Algunos ejemplos de superdepredadores son los leones, las orcas o los tigres, y también los lobos (Greene, 2021).

<sup>6</sup> “La cohabitación, clave para la recuperación de los grandes carnívoros”. Fundación Oso Pardo. 23 diciembre de 2014. [En línea], disponible en: <https://fundacionosopardo.org/la-cohabitacion-clave-para-la-recuperacion-de-los-grandes-carnivoros/> [Consultado el: 20/12/2023]

<sup>7</sup> Ídem.

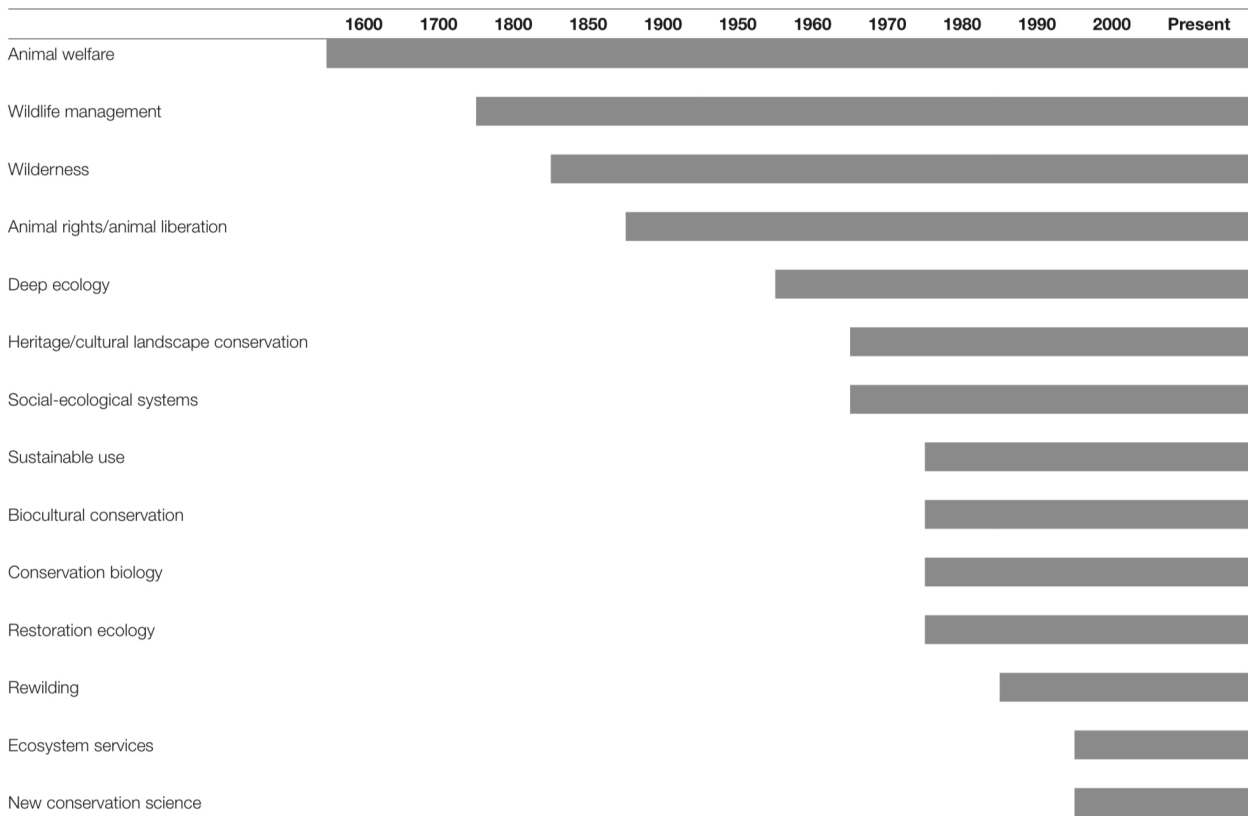


Tabla 1: Cronología histórica de los principales marcos conceptuales en el campo de la conservación de vida silvestre (Fuente: Kaltenborn y Linnell, 2022: p. 4).

fenómenos multicausales, parece haber tenido un éxito relativo si se observa el incremento continuo de la población de estos animales desde los años 70 en toda la Unión Europea.

Finalmente, más allá de estos paradigmas, a pesar de que muchas de las perspectivas e ideologías surgidas en contextos y movimientos concretos no han tenido una implementación efectiva a modo de política pública, es interesante hacer una pequeña revisión de algunas propuestas o conceptos adicionales que han tenido (o muy probablemente tendrán) un impacto en las medidas de los poderes públicos. Una obra muy completa en este sentido es la de Kaltenborn y Linnell (2022) donde se exponen diferentes esquemas conceptuales que enfrentan la problemática de la gestión de la vida silvestre (ver Tabla 1). En ella encontramos desde propuestas como la del bienestar animal que dan un valor intrínseco a todos los seres sintientes hasta enfoques sistémicos que niegan la posibilidad de una categoría especial para el ser humano, como en la *deep ecology* (ecología profunda), pasando por modelos con cierto prestigio científico (biología de la conservación), aproximaciones centradas en el ser humano (servicios ecosistémicos o *New Conservation Science*) o actitudes más holísticas (conservación biocultural o sistemas socio-ecológicos).

Si bien todos ellos muestran caminos de cara a una convivencia entre el ser humano y la fauna silvestre, hay elementos clave que los diferencian y que, efectivamente, pueden suponer resultados radicalmente diferentes entre las medidas a implementar. Concretamente, hay una dimensión que es fundamental a la hora de identificar la esencia de un enfoque determinado. Sería la variable antropocentrismo-ecocentrismo-biocentrismo. El antropocentrismo, entendido como aquella ideología que pone en el centro al ser humano, es el propio de los modelos que, aún preocupándose por las problemáticas ambientales, mantienen su fundamento y propósito básico en la especie humana. Por su parte, el biocentrismo, propio de ideologías animalistas,

pasa a considerar que cada individuo, humano o no humano, tiene una serie de derechos inherentes que han de ser protegidos. Finalmente, el ecocentrismo, con el *deep ecology* como ejemplo paradigmático extremo, considera los ecosistemas, su salud y el equilibrio natural como los aspectos más relevantes a preservar. En cierta manera, en el campo que nos ocupa, tal y como indica Kalternborn y Linnell (2022: p. 10), se está viendo cómo ha habido una evolución en los últimos años en el campo de la fauna silvestre que va desde unos enfoques de gestión activa de los recursos a unos modelos que responden a una cierta sensibilidad hacia el sufrimiento animal. Esto hace que, de alguna manera, se avance en la mencionada dimensión hacia un esquema más biocéntrico. Ahora bien, tampoco hay que negar que existe un gran debate en torno a estas posiciones que han llevado, incluso, a conflictos prácticos directos entre diferentes visiones de la conservación<sup>8</sup>. A su vez, existirían actitudes integradoras, como es el caso de Serge Latouche, que con su defensa del “ecoantropocentrismo” aboga por un modelo que asimile una conciencia ecológica en todos los aspectos de la sociedad (Moya, 2015).

Otro aspecto considerado clave de cara a evaluar estos modelos es el rol de la ciencia a la hora de plantear propuestas y soluciones. En cierta forma, se puede ver como algunos de los enfoques descritos se acercan más o menos a un marco basado en las evidencias, mientras que otros, por el contrario, están conectados con postulados marcadamente románticos o alejados de aproximaciones positivistas/racionalistas<sup>9</sup>. Finalmente, otra variable que diferencia esta gran cantidad de concepciones, es la medida en la que abarcan un modelo amplio-multidisciplinar o presenta una mirada más analítica.

#### **4.2.La importancia ecológica del lobo ibérico.**

Uno de los estudios más completos que tenemos actualmente disponibles sobre el valor que aporta el lobo ibérico en los ecosistemas cantábricos es el llevado a cabo por la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco en 2020. Este estudio titulado “Análisis de los Servicios Ecosistémicos que Aporta el Lobo (*canis lupus*) en Euskadi” se llevó a cabo en el contexto de la elaboración del censo del lobo y en la preparación del plan de gestión de la especie. En él se realiza una descripción de los potenciales beneficios del lobo para el medio y para el ser humano, y se categorizan los mismos según su impacto.

De esta manera, se considera que el lobo tiene un impacto significativo en tres áreas:

- El acervo genético, es decir, el propio valor en sí de la especie como un elemento biológico que aporta riqueza y mayor biodiversidad al ecosistema.
- El control biológico, que se refiere al papel que ejerce el lobo para la regulación de presas silvestres, principalmente ungulados, cuyo descontrol está demostrado que produce impacto ecológico en el medio y económico en la agricultura. El lobo hace que el ecosistema se

---

<sup>8</sup> Un ejemplo ilustrativo de estas tensiones se ha podido evidenciar este año con el sacrificio de cabras y conejos en una serie de islotes de alto valor ecológico en las Islas Baleares. La supresión de estos animales fue celebrada por ecologistas y criticada fervientemente por animalistas. (“El polémico sacrificio de cabras y conejos en dos islotes de Ibiza permite recuperar la flora local”. *elDiario.es*. 26 de enero de 2023. [En línea], disponible en: [https://www.eldiario.es/illes-balears/sociedad/polemico-sacrificio-cabras-conejos-islotes-ibiza-permite-recuperar-fauna-local\\_1\\_9890664.amp.html](https://www.eldiario.es/illes-balears/sociedad/polemico-sacrificio-cabras-conejos-islotes-ibiza-permite-recuperar-fauna-local_1_9890664.amp.html) [Consultado el: 21/12/2023]).

<sup>9</sup> En este sentido, algunas líneas del *rewilding*, entendido como una restauración de los patrones salvajes de la naturaleza, pueden llegar a congeniar, por ejemplo, con postulados que buscan el “*rewild*” del propio ser humano (Kaltenborn y Linnell, 2022: p. 10) y puede, en cierta forma, conectarlo con postulados primitivistas.

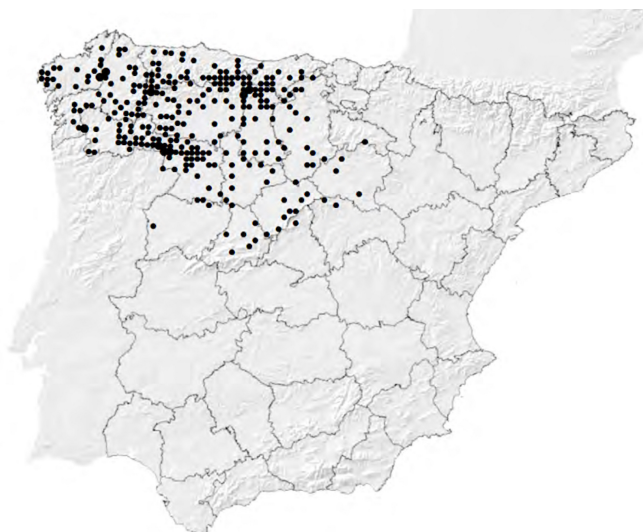
encuentre en un estado más saludable mediante la eliminación de ejemplares enfermos y débiles, lo cual provoca un “efecto cascada” sobre todo el medio y una reducción de enfermedades como la tuberculosis bovina, la brucelosis o la peste porcina. Además, se destaca la incapacidad de que este papel ejercido por el cánido en el sistema natural sea sustituido eficazmente por el ser humano a través de la actividad cinegética, ya que las pautas de acción del lobo impactan en el comportamiento y el uso específico que sus presas, los ungulados, hacen del hábitat.

- Finalmente, se destacarían los denominados, “servicios ecosistémicos culturales” que proporcionaría el lobo, que incluirían el potencial que tiene la especie como reclamo para turistas que disfrutaran de la observación de fauna salvaje, el interés que despierta en términos puramente científicos y de educación ambiental, así como el valor que el animal tiene en el acervo cultural de la zona constituyendo un activo etnográfico, entre otros.

Por otro lado, aunque en menor medida, se habla de cierto impacto “poco significativo” en la regulación climática, el ciclo hidrológico, la erosión, la fertilidad del suelo y la dispersión de semillas.

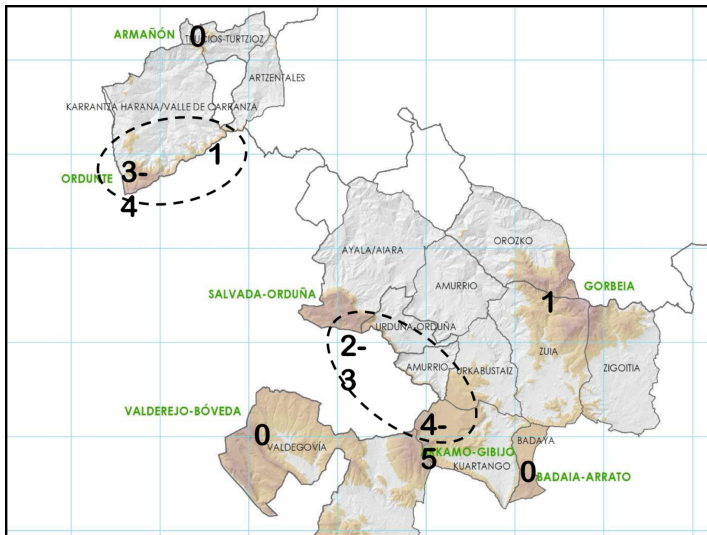
### 4.3.Situación general del lobo en España.

En lo que respecta a la propia existencia de la especie, según el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2014) que emitió el último censo realizado a escala nacional entre los años 2012 y 2014, la presencia del lobo está constatada en al menos las siguientes comunidades autónomas: Galicia, Asturias, Cantabria, el País Vasco, La Rioja, Castilla y León, Madrid y Castilla-La Mancha. Ahora bien, la distribución de la población entre estos territorios es muy desigual. Mientras que La Rioja, Madrid y Castilla-La Mancha cuentan con una o dos manadas, Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León poseen un rango que va desde las 12 manadas en el menor de los casos en Cantabria a las 179 manadas de Castilla y León (Ministerio para la Transición Ecológica y el



Mapa 1. Distribución de las manadas de lobo ibérico en España.  
(Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022).

Retos Demográficos, 2022: p. 17), pudiéndose observar una especial densidad en el Parque Nacional de los Picos de Europa, El Bierzo y la comarca zamorana de Sanabria (Mapa 1). En el año 2021 las comunidades autónomas remitieron información actualizada, constatando el crecimiento del número de manadas en la península (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022: p. 18). En esta actualización, el grueso de los grupos continuaron circunscribiéndose a Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia con 46, 20, 179 y 90 manadas respectivamente. Asimismo, también hay que destacar que algunos ejemplares han sido observados en Extremadura, Aragón y Cataluña (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022: p. 20). En cuanto al País Vasco, en el censo nacional 2012-2014 se identificó una manada compartida con Castilla y León y Cantabria, pero en 2019 se constató la



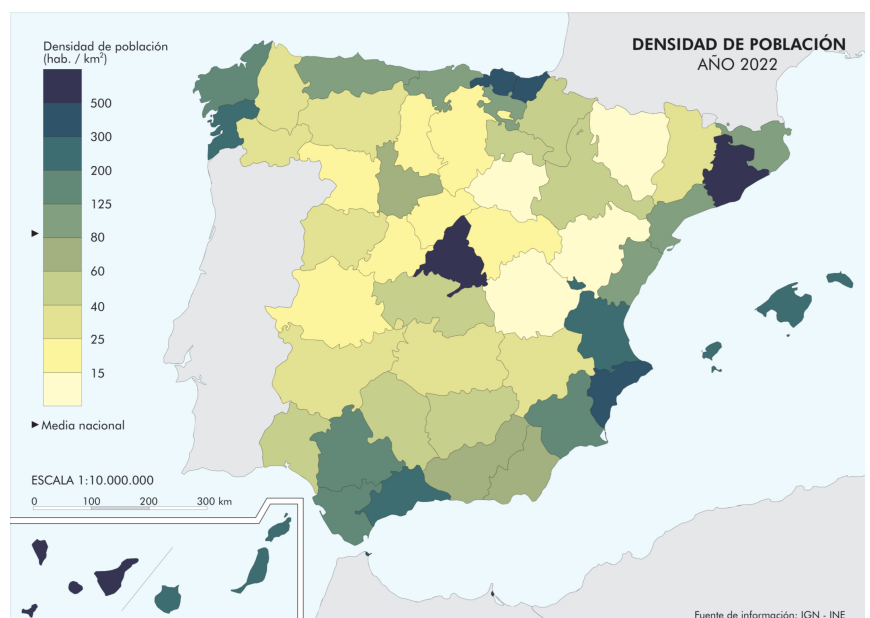
Mapa 2. Resultado global del "Diagnóstico invernal del lobo en el País Vasco" con el número de lobos localizados y la distribución de las dos potenciales manadas. (Fuente: Gobierno Vasco, 2023).

desaparición de dicha manada (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022: p. 21). Sin embargo, según el diagnóstico invernal del lobo realizado en el País Vasco por el gobierno de esta comunidad autónoma en 2023 (Gobierno Vasco, 2023), se estima la existencia de al menos dos manadas: una en el Valle de Carranza, Vizcaya, en el límite con Cantabria y Burgos; y otra en los municipios de Kuartango y Urkabustai, Álava, en los límites con Burgos.

Otro aspecto relevante a la hora de analizar el caso que nos ocupa es la población humana en términos de densidad y de distribución geográfica. Tal y como se puede observar en el Mapa 3 sobre los principales datos demográficos, no se da

una correlación entre la presencia del lobo y la densidad población a nivel provincial, pudiéndose encontrar presencia de este animal en territorios densamente poblados como Pontevedra o La Coruña y llegándose a localizar incluso en el entorno del golfo Ártabro (zona metropolitana de La Coruña y Ferrol)<sup>10</sup>. Ahora bien, se hace evidente que la mayoría de las manadas se encuentra en zonas rurales con baja densidad de población como se puede observar en el Mapa 1 y en casos como Madrid o Vizcaya que, si bien son las provincias más densamente pobladas de entre las que cuentan con presencia de lobo, las manadas se localizan en entornos alejados de grandes entornos urbanos como la sierra en Madrid o Las Encartaciones en Vizcaya.

Por otro lado, un elemento crucial para evaluar el fenómeno es la existencia o ausencia de ganaderos, ya que en definitiva son el sector social más afectado por la presencia de lobos, pudiendo destacar concretamente a aquellos que practican la ganadería extensiva. Debido a la dificultad de encontrar datos oficiales sobre este tipo específico de



Mapa 3. Densidad de población en España en 2022. (Fuente: Instituto Geográfico Nacional (IGN), (2024)).

<sup>10</sup> Ver figura 1 de la Estrategia nacional: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2022). *Estrategia para la Conservación y Gestión del Lobo (Canis lupus) y su Convivencia con las Actividades del Medio Rural*. Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/publicaciones/estrategias/estrategialobo\\_cs\\_28072022\\_tcm30-543570.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/publicaciones/estrategias/estrategialobo_cs_28072022_tcm30-543570.pdf)

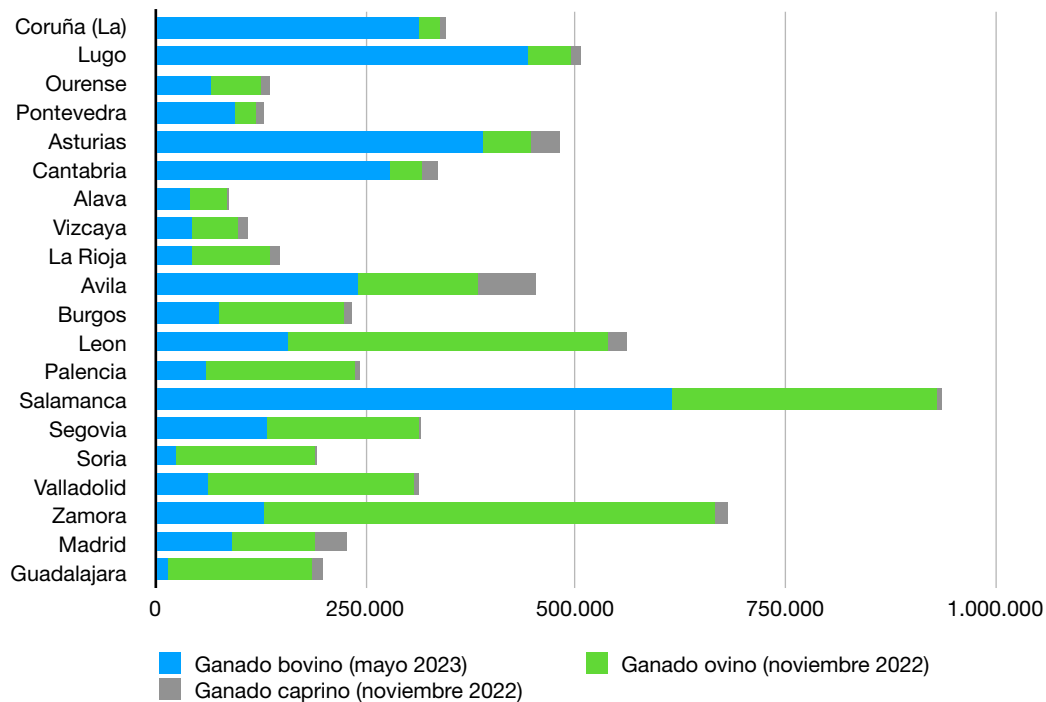


Tabla 2: Número de cabezas de ganado por cada una de las provincias con presencia del lobo. Se excluye el dato porcino por no ser una presa habitual de los lobos y no se incluye el ganado equino por ausencia de datos en las encuestas oficiales realizadas. (Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas ganaderas realizadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2024)).

actividad<sup>11</sup>, únicamente se analiza el número total de cabezas que se pueden encontrar en las encuestas ganaderas por cada tipo de animal doméstico que suele ser objeto de depredación por parte del lobo (vacas, ovejas y cabras). Tal y como se puede ver en la Tabla 2, las provincias castellanas y leonesas son aquellas que presentan un mayor número de cabezas de ganado. Por su parte, Asturias y Cantabria, epicentros del conflicto con el lobo también poseen un número considerable. En este punto es destacable el caso de las dos provincias vascas incluidas, las cuales tienen el menor número de vacas, ovejas y cabras de entre las unidades territoriales analizadas, lo cual es un aspecto clave a considerar si se aborda el potencial de la intensidad del conflicto con los ganaderos.

Finalmente, en lo que respecta al entramado de lobbies, grupos de interés y actores relevantes en esta política se pueden identificar cuatro grupos: las instituciones y administraciones públicas que tienen competencia en la temática; los grupos de interés que se oponen a las actuales regulaciones de protección como los ganaderos y cazadores; los grupos que defienden la protección del lobo como ecologistas y animalistas; y los centros de investigación. Todas las comunidades autónomas cuentan con representantes de estos grupos, ya que, de por sí, existen asociaciones como ASCEL<sup>12</sup> o la Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo que tienen una implantación nacional<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Tal y como se constata en el informe elaborado por la Fundación Entretantos y la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo para el MAPAMA (2017), hay una ausencia de una “caracterización oficial de la ganadería extensiva” que, en definitiva, hace muy difícil estimar un porcentaje de explotaciones de este tipo sobre el total de producciones.

<sup>12</sup> Página web de ASCEL. [En línea], disponible en: <https://loboiberico.com/ascel/>

<sup>13</sup> “Ganaderos y asociaciones del mundo rural unen fuerzas para reclamar una convivencia sostenible con el lobo ibérico”. *Fundación Artemisan*. 18 de mayo de 2021. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/plataforma-convivencia-lobo/> [Consultado el: 15/4/2024]

## 5. Las políticas de conservación y de gestión del lobo en España.

En esta sección se busca enmarcar adecuadamente el análisis del caso específico de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para ello, se hace necesario describir el reparto competencial existente entre los distintos niveles de gobierno europeo, nacional y autonómico, así como explicar cuáles son las principales características de los elementos normativos emanados de estas: la Directiva de Hábitats y Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Además, tratando de comprender el contexto general de España y avanzar hacia el análisis comparativo esperado en una segunda fase de investigación, también se describe de forma superficial los marcos normativos de las cuatro comunidades autónomas con presencia constante del lobo y el de la Comunidad Autónoma Vasca. Finalmente, se hace una descripción de las características de la *policy network* existente en España en el caso concreto de la gestión y conservación del lobo.

### 5.1.El reparto competencial.

Las políticas públicas ambientales en el contexto de la Unión Europea son un ejemplo de gobernanza multinivel. El reparto competencial entre los distintos niveles es bastante amplio, llegando desde las obligaciones internacionales en el contexto de la Unión Europea hasta las administraciones locales, pasando por las competencias estatales, autonómicas y forales.

En el contexto europeo, las políticas de la UE han supuesto un revulsivo que ha hecho del continente uno de los lugares con regulación más avanzada en el mundo. En el artículo 3.3 de su tratado constitutivo (TUE), la Unión Europea se autoimpone como objetivo la búsqueda “del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado [...] y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. La actuación de la UE ha de ir encaminada a hacer que en Europa se alcance un uso razonable de los recursos, la protección y conservación del medioambiente y la lucha contra el cambio climático (art. 191.1 TFUE). Aún asumiendo estas funciones, no se imposibilita el que los estados miembros puedan llegar a imponer medidas de mayor protección sobre el medio ambiente siempre y cuando sean compatibles con los tratados (art. 193 TFUE). De esta manera se puede deducir la trascendencia de las medidas tomadas desde Bruselas, que además no imposibilita el que las administraciones de los estados miembros puedan llevar a cabo acciones específicas más avanzadas.

En el caso concreto de España, esta gobernanza multinivel, tal y como se evidencia en la propia Constitución española, se vuelve a demostrar. Las comunidades autónomas tienen la capacidad de gestionar la protección del medio ambiente (art. 148.1.9ª CE), mientras que el Estado mantendría la competencia exclusiva en materia de “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección” (art. 149.1.23ª CE). Finalmente, también hay que tener en cuenta las competencias propias de las entidades locales que, tal y como establece el capítulo III de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, abarcan cuestiones como el medio ambiente urbano, así como otras materias que afectan claramente a cuestiones ambientales.

En el caso específico del lobo, todas las comunidades autónomas con población estable de esta especie (es decir, Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla y León) asumen y desarrollan en su propio ordenamiento jurídico la competencia derivada de la Constitución española en materia de



protección del medio ambiente y de los ecosistemas (art. 25.7 Estatuto de Cantabria; art. 11.5 Estatuto de Asturias; art. 71.7º Estatuto de Castilla y León; art. 27.30 Estatuto de Galicia). En el contexto vasco, asumiéndola también, sus propias particularidades hacen que las relaciones entre distintas administraciones involucren en esta materia a su vez a las diputaciones forales. La Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, establece el reparto competencial entre la comunidad autónoma y las entidades forales en su artículo 7. La comunidad autónoma asume, al igual que en las otras anteriormente mencionadas, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, la elaboración y aprobación de planes y estrategias ambientales a nivel autonómico, la adopción de medidas para aplicar reglamentos de la Unión Europea, competencias en materia de ordenación, inspección y disciplina, entre otras. Mientras tanto los órganos forales, se encargan de la elaboración y aprobación de planes y estrategias ambientales, a nivel de territorio histórico, la emisión de declaraciones e informes que concluyan procedimientos de evaluación ambiental, competencias en materia de residuos domésticos, etc. Además, la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, normativa básica en materia de “protección, conservación, uso sostenible, restauración y mejora del patrimonio natural de Euskadi” (art. 1 de la ley 9/2021), reafirma el rol de las instituciones de la comunidad autónoma en materia del desarrollo de legislación del Estado y de la aprobación de planes de ordenación de los recursos naturales, siendo los órganos forales, los encargados de la aprobación de planes rectores de uso y gestión (art. 10 de la ley 9/2021).

De todo esto se puede deducir que el grueso del desarrollo e implementación de las políticas públicas de gestión del lobo reside en las comunidades autónomas (y en las administraciones forales en el ámbito de sus respectivos territorios históricos), mientras que la Unión Europea y el Estado español establecen marcos de referencia y de mínimos que han de ser cumplidos por estas. Ahora bien, la propia naturaleza de la regulación y la conflictividad propia de la problemática, han generado, como podremos ver a continuación, un esquema de múltiples actores y dinámicas complejas de relación entre ellos.

## **5.2.Marco normativo europeo y español.**

El marco básico del ordenamiento jurídico español en materia de conservación del patrimonio natural y biodiversidad se encuentra recogido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta ley establece un marco de conservación del patrimonio natural definiendo como principios básicos de inspiración “el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje” (Ley 42/2007). En este articulado se crea toda la estructura de elementos e instrumentos encaminados a hacer una gestión apropiada del patrimonio natural en España, como el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, el Catálogo Español de Especies



Amenazadas, el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, las disposiciones de la Red Natura 2000, etc<sup>14</sup>.

En esta misma ley se incluyen una serie de anexos que suponen una transposición de la Directiva europea 92/43/CEE (Directiva de Hábitats) y en los que se establecen diferentes hábitats y especies clasificados por niveles de conservación. En lo que respecta al lobo en la península ibérica, se define una zonificación general marcada por el río Duero. Las poblaciones al sur de este río son consideradas de interés comunitario como especie prioritaria que requieren una protección estricta y para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación (Anexo II y Anexo V de la Ley 42/2007). En lo que respecta a las poblaciones al norte del río Duero, mantienen su carácter de interés comunitario, pero pudiendo ser objeto de medidas de gestión para su explotación (Anexo VI de la Ley 42/2007)<sup>15</sup>.

El marco de protección del lobo ibérico en España se completa gracias al Real Decreto 139/2011, donde se incluye esta especie en el LESRPE desde el año 2011, pero con variaciones en cuanto al área geográfica de aplicación. Desde el año 2011 hasta 2019, únicamente se aplicaba a las poblaciones (prácticamente inexistentes) de las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. En 2019 se alinearán con la directiva europea de hábitats, pasando a hacer referencia de forma genérica a que se considerarán dentro de esta lista las poblaciones del sur del Duero. Finalmente, en el año 2021 con la Orden TED/980/2021, se volvió a modificar el ámbito de aplicación para incluir en el listado a todas las poblaciones del lobo ibérico tanto al norte como al sur del Duero. Esta medida supuso, tal y como veremos a continuación y en el caso de concreto de Cantabria, un antes y un después en lo que se refiere a la gestión del lobo en España.

Finalmente, antes de entrar a abordar las cuestiones normativas en el ámbito autonómico, es relevante mencionar en el nivel nacional la “Estrategia para la conservación y gestión del lobo (*Canis lupus*) y su convivencia con las actividades del medio rural” aprobada por la Conferencia Sectorial del Medioambiente en julio de 2022 a la luz de lo dispuesto en el artículo 60 de la ley 42/2007<sup>16</sup>. Esta estrategia constituye un elemento orientativo para las actuaciones de las administraciones competentes y específicamente para los planes de recuperación y gestión de las comunidades autónomas.

---

<sup>14</sup> “Conservación de la biodiversidad en España” en la Página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. [En línea], disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana.html> [Consultado el: 17/2/2024]

<sup>15</sup> Esta posibilidad de explotación de la especie va en línea con la ratificación del Convenio sobre conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa que llevó a cabo España en 1986. En este convenio se considera el lobo como una especie estrictamente protegida. Sin embargo, España determina en su instrumento de ratificación que lo considerará una “especie de fauna protegida”, rebajando el nivel de protección y dando pie a mecanismos de explotación.

<sup>16</sup> “La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará las estrategias de conservación de especies amenazadas presentes en más de una comunidad autónoma, o aquellas otras que resultan clave para el funcionamiento de los ecosistemas presentes en más de una comunidad autónoma, y las estrategias de lucha contra las principales amenazas para la biodiversidad, dando prioridad a las que afecten a mayor número de especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas.”

### 5.3.Marco normativo autonómico.

Atendiendo a las comunidades autónomas del norte de España donde el problema público tratado tiene relevancia, podemos encontrar esquemas normativos similares aunque con matices diferentes.

En Cantabria, el marco normativo que afecta al lobo ibérico emana de la Ley de Cantabria, 12/2006, de 17 de julio de caza que incluye a esta especie en el Anexo I, catalogándola por tanto como una “especie cinegética” de caza mayor junto al corzo, el jabalí, el ciervo y el rebeco. En su artículo 46 bis se determina que “se podrán elaborar planes de gestión de ámbito regional, referidos a una o varias especies cinegéticas, para aquellas que estén incluidas en el anexo VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio natural y Biodiversidad”. Es de este articulado de donde la administración cántabra toma la legitimidad para elaborar e implementar el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria mediante la Orden MED/5/2019, de 28 de marzo de 2019.

En este plan de gestión se hace un análisis de la especie en la comunidad autónoma, considerando los daños a la ganadería y se regulan aspectos como la zonificación de la especie, las medidas preventivas y compensatorias, la lucha contra el furtivismo, la investigación y la sensibilización, etc.

La especie no está incluida en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Cantabria y la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, en lo que respecta al lobo, únicamente establece la prohibición de instrumentos para la muerte masiva o no selectiva (art. 38)<sup>17</sup>. Además, en esta ley se establece el derecho a indemnización en caso de daños causados por especies incluidas en el LESRPE (art. 42) y la posibilidad de elaborar planes de gestión para especies en este listado (art. 47 bis).

Castilla y León, por su parte, es una comunidad autónoma con una gran extensión territorial que vive en su seno la diferenciación que la Unión Europea estableció entre las poblaciones del lobo al norte del río Duero y al sur. Este hecho se evidencia en la propia regulación del asunto a nivel autonómico. En el Plan de Gestión del Lobo de Castilla y León de 2016 se enfatiza estas dos realidades, determinando que, al norte de esta frontera natural será de aplicación la legislación relativa a la caza, puesto que el lobo será considerado una especie cinegética<sup>18</sup>, mientras que, al sur, su gestión se hace en línea con la normativa en materia de conservación y patrimonio natural. Ahora bien, hay que tener en cuenta que en esta comunidad autónoma desde la aprobación de dicho plan se ha llevado a cabo una auténtica batalla judicial entre las distintas partes interesadas. Entre los puntos más críticos de dicho conflicto se pueden enumerar la anulación de dicho plan de gestión del lobo en Castilla y León gracias a un recurso de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo ibérico - ASCEL y las acciones judiciales del Partido Animalista Con el Medio Ambiente - PACMA contra la regulación en materia de caza de la comunidad (García Martín, 2020), así como la Sentencia 99/2022 del Tribunal Constitucional por la que se declara inconstitucional los apartados de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza de Castilla y León donde se permitía la caza del lobo al norte del río Duero. En esta sentencia se defiende que Castilla y León invade competencias nacionales al contradecir la normativa básica

---

<sup>17</sup> Sería posible suspender esta prohibición por autorización administrativa en caso de que se den diferentes eventos como, por ejemplo, para “prevenir los perjuicios importantes para [...] la ganadería” (art. 39). Esta posibilidad de suspensión únicamente se limita para especies catalogadas como amenazadas.

<sup>18</sup> Especie de caza mayor junto al jabalí, el ciervo, el gamo, el corzo, el rebeco, la cabra montés y el muflón. (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)

medioambiental que se determinó en este asunto con la inclusión del lobo (tanto sus poblaciones al norte como al sur del Duero) en el LESRPE.

Al contrario que Castilla y León, y más en línea con la situación de Cantabria, en Asturias está aprobado y vigente el II Plan de Gestión del Lobo de Asturias. El mismo, al igual que en el caso cántabro, ha enfrentado litigios y recursos por parte de ASCEL, pero finalmente ha sido considerado conforme a derecho por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias mediante las sucesivas validaciones de los programas anuales de actuaciones de control del lobo (STSJ AS 2059/2022 y STSJ AS 2300/2023) y sigue vigente tal y como expone la estrategia nacional (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022).

Según establece este mismo plan, en el caso de Asturias, al contrario que en Cantabria y en la legislación anulada de Castilla y León, el lobo no se considera una especie cinegética a pesar de permitirse en esta misma norma acciones de control poblacional. Finalmente, hay que tener en cuenta que esta especie, no estando incluida en el Catálogo de Fauna Vertebrada Amenazada del Principado de Asturias, sí que tiene la consideración de “especie singular”<sup>19</sup>.

En cuanto a la comunidad autónoma gallega, esta aprobó su plan de gestión del lobo actualmente vigente en el año 2008, mediante el Decreto 297/2008, de 30 de diciembre de la *Consellería de Medio Ambiente* y este es el principal instrumento de gestión de la especie en su ámbito territorial. El lobo no se encuentra recogido dentro del Catálogo Gallego de Especies Amenazadas<sup>20</sup> y es considerada una especie cinegética por el Decreto 284/2001, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de Galicia.

Finalmente, para concluir esta revisión general de la normativa de las comunidades norteñas, es apropiado abordar el caso de Euskadi. El marco normativo en el ámbito geográfico del País Vasco tiene tres grandes hitos. En primer lugar hay que destacar la importancia que supuso a nivel autonómico la inclusión de la especie entre aquellas de “interés especial” en el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre y Marina por Orden de 2 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Esto se hizo un año antes de que se aprobara a nivel nacional la inclusión de todas las poblaciones ibéricas del lobo en el LESRPE.

En línea con esta obligación derivada de la inclusión de la especie en el catálogo mencionado, en la actualidad se está tramitando el Plan de Gestión del Lobo del País Vasco que a fecha del 19 de septiembre de 2024 se encuentra en fase de información pública<sup>21</sup>.

Finalmente, es necesario destacar que ya hace diez años se aprobó un plan de gestión del lobo en el País Vasco en el ámbito específico de Álava mediante el Decreto Foral 33/2010, de Consejo de Diputados de 29 de junio vigente hasta 2020.

---

<sup>19</sup> Catálogo Regional de la Fauna Vertebrada Amenazada de Asturias. [En línea], disponible en: <https://medioambiente.asturias.es/general/-/categorias/766778>

<sup>20</sup> “Instrumentos de conservación de especies amenazadas” en la Página web de la Consellería de Medio Ambiente e Cambio Climático de la Xunta de Galicia. [En línea], disponible en: [https://cmatv.xunta.gal/seccion-organizacion/c/CMAOT\\_DX\\_Conservacion\\_Natureza?content=Direccion\\_Xeral\\_Conservacion\\_Natureza/Biodiversidade/seccion.html&sub=Especies\\_ameazadas/](https://cmatv.xunta.gal/seccion-organizacion/c/CMAOT_DX_Conservacion_Natureza?content=Direccion_Xeral_Conservacion_Natureza/Biodiversidade/seccion.html&sub=Especies_ameazadas/)

<sup>21</sup> “Resolución del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el plan de gestión del lobo (Canis lupus), en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. *Euskadi.eus*. [En línea], disponible en: [https://www.euskadi.eus/web01-tramite/es/contenidos/anuncio\\_tablon/inf\\_2085445/es\\_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01-tramite/es/contenidos/anuncio_tablon/inf_2085445/es_def/index.shtml) [Consultado el: 19/9/2024]

## 5.4. Tipos de actores y *policy network* en las políticas de gestión del lobo en España.

### 5.4.1. Características de la *policy network*.

En ciencia política, los dos tipos ideales clásicos para caracterizar una *policy network* son el *issue network* y *policy community*, los cuales son el resultado de los estudios de los académicos R.A.W. Rhodes y David Marsh en su artículo “*New directions in the study of policy networks*” publicado en el *European Journal of Political Research* en 1992. En este artículo, se hace una teorización de las redes políticas haciendo un análisis de diferentes casos en el ámbito británico. Establecen así un marco extremadamente útil para la comprensión e identificación de relaciones entre actores en el contexto de las políticas públicas.

Los tipos ideales *issue networks/policy community* son presentados como los dos extremos de un continuum, dentro de cuyo espectro se llegan a identificar modelos intermedios que, sin embargo, tienen el problema de no ser fácilmente localizables (Rhodes y Marsh, 1992: p. 183). Para hacer una diferenciación entre estos modelos, los autores utilizan cuatro variables principales: pertenencia o afiliación (*Membership*), integración, recursos y poder.

De esta manera, el *policy community* se caracterizaría por la existencia de un número limitado de participantes (apartando del proceso de forma intencionada a otros); la existencia de un interés profesional o económico que dominaría el esquema de relación; una relación intensa y

Dimension	Policy community	Issue networks
1. Membership		
(a) Number of participants	Very limited number, some groups consciously excluded	Large
(b) Type of interest	Economic and/or professional interests dominate	Encompasses range of affected interests
2. Integration		
(a) Frequency of interaction	Frequent, high-quality, interaction of all groups on all matters related to policy issue	Contacts fluctuate in frequency and intensity
(b) Continuity	Membership, values and outcomes persistent over time	Access fluctuates significantly
(c) Consensus	All participants share basic values and accept the legitimacy of the outcome	A measure of agreement exists but conflict is never present
3. Resources		
(a) Distribution of resources (within network)	All participants have resources, basic relationship is an exchange relationship	Some participants may have resources, but they are limited and basic relationship is consultative
(b) Distribution of resources (within participating organisations)	Hierarchical, leaders can deliver members	Varied and variable distribution and capacity to regulate members
4. Power	There is a balance of power between members. Although one group may dominate, it must be a positive sum game if community is to persist	Unequal powers, reflects unequal resources and unequal access. It is a zero-sum game

Tabla 3. Tipos de *policy network*: las características del *policy communities* y del *issue networks* (Fuente: Rhodes y Marsh, 1992: p. 187)

continuada entre los participantes; coherencia duradera en cuanto a los valores y resultados de la interacción; consenso ideológico entre los participantes; existencia de procesos de negociación; y una estructura jerárquica que asegura la distribución de los recursos de tal forma que hay un esquema garantista para con los miembros (Rhodes y Marsh, 1992: p. 187). Tal y como dicen Rhodes y Marsh (1992: p. 187) en este tipo ideal, “*there is balance of power, not necessarily one in which all members equally benefit but one in which all members see themselves as involved in a positive-sum game*” (“Existe un equilibrio de poder, no necesariamente uno en el que todos los miembros se beneficien por igual, sino uno en el que todos los miembros se consideren implicados en un juego de suma positiva” [traducción propia]).

En lo que respecta al *issue network*, estaría definido por un extenso número de participantes, así como de intereses; interacciones no estables; falta de consensos y relación basada en un conflicto entre las partes; y un reparto desigual de los recursos (Rhodes y Marsh, 1992: p. 187).

Teniendo en cuenta esta aproximación teórica y las características propias de los grupos de interés, así como su relación, que pasaremos a analizar a continuación, se puede decir que la *policy network* de las políticas públicas de conservación del lobo ibérico en España se asemejan más a un modelo o tipo ideal de *issue network*. En términos de número de participantes, presenta una gran variedad de actores implicados con una gran diversidad de tipologías de intereses. La interacción entre ellos es fluctuante en intensidad y frecuencia, no hay un consenso o valores compartidos entre los mismos y los recursos son distribuidos de una forma desigual. Finalmente, el poder de los grupos es claramente desigual, aunque también muy distribuido, en términos de recursos y capacidad de actuación.

#### **5.4.2. Tipos de actores.**

En el contexto de la caracterización de los actores, hay que tener en cuenta que los dos grupos de mayor relevancia en cuanto a posiciones definidas y búsqueda de intereses particulares son los que, en este trabajo, se van a denominar: “grupos pro-control” y “grupos de conservación”. Los primeros defenderían un control poblacional del lobo y los segundos apoyarían, en su lugar, un modelo de protección. En cualquier caso, hay que ser conscientes, tal y como se podrá observar en el caso específico de Cantabria, que estos constituyen dos grupos ideales y que la realidad se acerca a un modelo de escala donde los distintos actores se encuentran en muchas ocasiones en algún punto entre el modelo puro de control población y el de conservación absoluta. Adicionalmente, hay otros dos actores de relevancia, las administraciones y los centros tecnológicos, que, aún siendo relevante analizarlos de forma diferenciada por sus particularidades en cuanto a recursos, en muchas ocasiones se podrían encuadrar dentro de los dos grupos principales anteriormente mencionados.

Recurriendo a la categorización de actores que lleva a cabo Dente y Subirats (2014), se ha de tener en cuenta lo que denominan la complejidad de los procesos de *policy* en las sociedades actuales donde hay una gran diversidad de puntos de vistas y donde distintos actores pueden atender a objetivos meramente económicos mientras que otros prestan atención a cuestiones de justicia o de relación. En línea con esto, Dente y Subirats (2014) definen cinco categorías o tipologías de actores:

- Actores que representan o trasladan intereses especiales: haría referencia aquellos que se ven afectados directamente por la política pública, de tal manera que la configuración de esta de una manera u otra les impacta directamente en términos de intereses (coste-beneficio).

- Actores que representan o trasladan intereses generales: esta es una tipología de actor clave en el asunto que nos ocupa, ya que serían aquellos sujetos que defienden a entes o intereses que no tienen capacidad para defenderse.
- Actores burocráticos: constituirían sujetos u organismos que legalmente tienen una responsabilidad asignada en el asunto de la asunto público en cuestión.
- Expertos: su legitimidad de participación se basaría en que poseen los conocimientos necesarios para tener argumentos de autoridad sobre la temática.
- Actores políticos: en este tipo se haría énfasis en la capacidad de representar a los ciudadanos que tienen estos actores. Serían los diputados electos o los propios partidos políticos.

Finalmente, para hacer un cierre de la complejidad que mencionan Dente y Subirats (2014) habría que mencionar los distintos niveles en los que podría actuar un determinado actor (internacional, nacional, regional y local), lo cual proporciona variables adicionales a la ecuación, así como los roles a desempeñar por cada uno de ellos (promotor de la iniciativa, director como guía del proceso, opositor, aliado, etc.).

Si bien la identificación de los actores de la política pública sobre el lobo con cada una de estas categorías se llevará a cabo de una forma más específica en el estudio de caso sobre Cantabria<sup>22</sup>, es posible realizar una breve y genérica clasificación de los actores a nivel más amplio. Tal y como se podrá observar a continuación, los denominados grupos pro-control harían referencia principalmente a los ganaderos, los cuales, al defender intereses económicos específicos que se ven impactados por la gestión pública llevada a cabo, se podría considerar que constituye un actor de tipología “intereses especiales”. Mientras tanto, los grupos de conservación, al representar una serie de valores que conectarían con un bien general y defender los intereses de los lobos como una especie, o sujeto, que no puede representarse a sí mismo en el proceso de configuración de la política pública, conectaría con un tipo de actor de “intereses generales”.

Finalmente, y de forma más evidente y directa, la administración pública en sus diferentes niveles constituirían actores de tipo “burocrático”, los partidos políticos serían actores “políticos” y los centros de investigación y tecnológicos serían clasificados como un actor tipo “expertos”.

#### Actores tipo “intereses especiales”: Grupos pro-control del lobo

La gran variedad de grupos que abogan por una reducción del nivel de protección del lobo y de un esquema de conservación más clásico es amplia y diversa. La mayoría de las entidades pertenecen al mundo rural y, concretamente, se relacionan con actividades del sector primario (fundamentalmente, con la ganadería) y con la caza. En ocasiones, se comete el error de considerar que el mundo rural, y concretamente los ganaderos, son una especie de ente social, monolítico y homogéneo que tienen la misma predisposición y percepción del problema del lobo. Lo cierto es que existen diversas posiciones, encontrando un sector más crítico y de oposición radical (sobre todo en aquellas zonas donde se produce una reaparición de la especie) y otro que cree en la posibilidad de alcanzar un marco de coexistencia (Vidal Rettich, 2021: p. 160). En cuanto al colectivo de los cazadores, según el estudio realizado por García Martín (2016), son un elemento clave a considerar debido a la importancia de las actividades cinegética y de furtivismo para una conservación adecuada de la especie. Según su estudio realizado en la comunidad

---

<sup>22</sup> Desgraciadamente, a este nivel de estudio, no es posible realizar una clasificación a un nivel estatal o europeo debido a la gran complejidad de la red de política pública presente en este caso.

autónoma de Castilla y León, el 77 % de los cazadores encuestados consideran al lobo una especie dañina para el ganado, aunque únicamente el 9 % está a favor de la erradicación del mismo. En este sentido es interesante resaltar cómo el mayor porcentaje de cazadores a favor de técnicas de erradicación se concentraba en los rangos de edad más bajos (16-25 años), seguidos de cerca por los de mayor edad (56-67 años), y siendo las edades intermedias (26-55 años) los que menos apoyaban esta opción.

Dentro de esta categoría de actores, han sido constituidas entidades que agrupan a estos actores en torno al objetivo común de restringir la protección y reducir el número de lobos. Algunas de estas plataformas son la Plataforma Convivencia Lobo - Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo<sup>23</sup> o la Plataforma contra el Lobo y el Oso<sup>24</sup>.

A la luz de diferentes manifiestos y comunicados de opinión como el de la mencionada Plataforma Convivencia Lobo<sup>25</sup>, se puede identificar el relato de estos grupos de interés, el cual se fundamentan en el crecimiento de la población del lobo en el contexto ibérico y en el hecho de que el número de manadas en la península es de los más altos de Europa, siendo solo comparable al de Rumanía. Considerando esta situación como una evidencia de la buena salud de la especie en España, desde dicha plataforma se piensa que la decisión de incluir a todas las poblaciones del lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE)<sup>26</sup> responde a una cuestión ideológica promovida por movimientos ecologistas más que a evidencias científicas. Todo lo cual hace que se desproteja a los ganaderos, los cuales son fuentes de riqueza y protectores del medio, ocasionándoles pérdidas económicas, una bajada de la productividad de sus negocios por el estrés ocasionado en los animales y un fuerte impacto



Imagen 1. Logo, nombre, lema e integrantes de la Plataforma Convivencia Lobo. (Fundación Artemisan, 2021)

<sup>23</sup> “Ganaderos y asociaciones del mundo rural unen fuerzas para reclamar una convivencia sostenible con el lobo ibérico”. *Fundación Artemisan*. 18 de mayo de 2021. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/plataforma-conviencia-lobo/> [Consultado el: 15/4/2024]

<sup>24</sup> “La Plataforma contra el lobo y el oso en Aragón pide a la sociedad que “no caiga en la trampa de que la convivencia pacífica es posible””. *La Comarca*. 22 de febrero de 2024. [En línea], disponible en: <https://www.lacomarca.net/plataforma-contra-lobo-oso-aragon-pide-sociedad-no-caiga-trampa-convivencia-pacifica-es-posible/> [Consultado el: 1/4/2024]

<sup>25</sup> Manifiesto de la Plataforma Convivencia Lobo - Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/wp-content/uploads/2021/05/Manifiesto-en-defensa-de-la-gestion-del-lobo-PDF.pdf>

<sup>26</sup> Medida tomada por el Gobierno de España en el año 2021 mediante la modificación del Real Decreto 139/2011.



emocional en los propios ganaderos. Por último, también se considera que hay un perjuicio para la caza, la cual sería, no solo una actividad económica con capacidad de generar importantes ingresos, sino que, además, tendría el potencial de reducir el gasto público en indemnizaciones a los ganaderos.

En lo que respecta a las medidas propuestas y la actitud de estos grupos hacia la política pública de conservación, se puede deducir de su argumentario que abogan por un retorno a la situación anterior a 2021 donde las poblaciones del lobo al norte del Duero no estaban dentro de la LESRPE, por lo que se permitían actividades de control letal. Además, se invalidaría la resolución del Comité Científico del MITECO, alegando su escaso rigor en términos científicos y la cesión ante “las presiones de organizaciones ecologistas que difieren de una búsqueda real de beneficios para la propia especie, en pos de sus propios intereses”<sup>27</sup>.



Imagen 2. Campaña lanzada por la organización Voluntariado Nacional Censo Lobo Ibérico en apoyo al MITECO en su decisión de incluir a todas las poblaciones del lobo en el LESRPE (Fuente: Voluntariado Nacional Censo Lobo Ibérico, 2021).

### Actores tipo “intereses generales”: Grupos de conservación del lobo.

Tal y como expone Vidal Rettich (2021), el grupo que aquí identificamos como “grupos de conservación del lobo” se pueden clasificar en grandes grupos que no necesariamente comparten ideas o paradigmas, como son los ecologistas, las asociaciones en defensa de la fauna silvestre y los animalistas. En cuanto a los dos primeros grupos, se pueden destacar a World Wildlife Found (WWF) que tuvo un rol trascendental en el fin de la consideración del lobo en España como “alimaña” en 1970, el Fondo para la Protección de los Animales Salvajes o

---

<sup>27</sup> Manifiesto de la Plataforma Convivencia Lobo - Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/wp-content/uploads/2021/05/Manifiesto-en-defensa-de-la-gestion-del-lobo-PDF.pdf>



Ecologistas en Acción. Entre los animalistas, habría que hacer referencia a la actuación de PACMA que desempeñó un importante rol en el contexto castellano y leonés<sup>28</sup>. Además, hay que resaltar el importante papel jugado por asociaciones específicas de protección del lobo como son la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico - ASCEL<sup>29</sup> y Lobo Marley. Con respecto a la primera de ellas, ASCEL, tal y como se puede ver en el informe del Comité de Flora y Fauna Silvestre (2020) que recomienda la inclusión de todas las poblaciones ibéricas en el LESRPE, fue la entidad que llevó a cabo la petición al MITECO que desembocaría en la aprobación de dicha medida.

Ante la imposibilidad de analizar los matices de todas estas organizaciones, se puede hacer una exposición de los principales puntos en común. Estos grupos de interés enfatizan la importancia ecológica de la especie para mantener ecosistemas saludables, su precaria situación poblacional si se compara con el territorio ocupado en el pasado, el valor intrínseco del lobo ibérico como una subespecie endémica de la península ibérica, la relevancia en términos culturales para los distintos pueblos ibéricos, la ausencia de un riesgo directo para las personas y el potencial económico que puede llegar a tener en sectores como el turismo<sup>30</sup>. En cuanto a la ganadería, defienden que la ganadería extensiva se desarrolle respetando a todas las especies silvestres, entre ellas el lobo, y la recuperación de técnicas tradicionales como el pastoreo y la implementación de medidas preventivas<sup>31</sup>.

En lo que respecta a su relación y posicionamiento hacia la política pública de conservación del lobo, apoyan la decisión del MITECO de incluir a la especie en el LESRPE, el dictamen de su Comité Científico y la implicación de las administraciones para “la protección de esta especie y la coexistencia con la ganadería extensiva y otras actividades tradicionales”<sup>32</sup>.

#### Actores tipo “burocrático”: Administraciones y órganos de gobierno.

Tal y como se adelantaba en el inicio de este apartado, la consideración y estudio de las administraciones y órganos de gobierno como un actor diferenciado de los pro-control y de conservación puede ser problemático. Esto se debe, en primer lugar, a que es muy complicado considerar a “la Administración” como un todo en un contexto europeo, democrático y multinivel. Ocasionado por el hecho de que los dos grandes relatos de los grupos pro-control y conservación anteriormente descritos inundan el debate público y tienen un efecto polarizador, las propias instituciones se ven muchas veces arrastradas por el debate y terminan posicionándose en un punto del espectro, como se puede ver a continuación.

---

<sup>28</sup> Ver apartado 5.3.

<sup>29</sup> Página web de ASCEL. [En línea], disponible en: <https://loboiberico.com/ascel/> [Consultado el: 15/8/2024]

<sup>30</sup> “Yo definiendo al lobo”. WWF. [En línea], disponible en: <https://actua.wwf.es/es/yo-definiendo-al-lobo> [Consultado el: 8/5/2024]

<sup>31</sup> “Firma: Manifiesto por la Protección del Lobo” en Voluntariado Nacional Censo Lobo Ibérico. [En línea], disponible en: <https://censoloboiberico.org/firma-manifiesto-proteccion-lobo/> [Consultado el: 8/5/2024]

<sup>32</sup> “Por la protección del Lobo ibérico, la ciencia y la coexistencia”. WWF. [En línea], disponible en: <https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/firmates-del-manifiesto-cientificos-de-apoyo-al-lobo-y-la-ciencia-a-23-febrero-2021.pdf?56320/Mas-de-300-cientificos-ya-han-firmado-el-manifiesto-de-wwf-en-favor-de-la-proteccion-del-lobo-y-la-ciencia> [Consultado el: 8/5/2024]

A nivel europeo, las instituciones comunitarias han jugado un rol trascendental en el proceso de protección del patrimonio natural español en general y del lobo ibérico en particular. La Directiva europea 92/43/CEE (Directiva de Hábitats) protege a esta especie estableciendo un esquema de zonificación delimitado por el río Duero. Ahora bien, en diciembre de 2023, la Comisión Europea propuso la reducción del grado de protección del lobo, siendo aplaudido por el sector primario y los cazadores<sup>33</sup>.

En el contexto español, por su parte, considerando la hemeroteca, la administración central no ha mantenido un discurso y un posicionamiento excesivamente contundente. Ahora bien, se ha podido ver como, en términos normativos, se ha caracterizado por un reconocimiento del paradigma emanado de Europa e, incluso, en los últimos años ha superado el nivel de protección propuesto por las instancias comunitarias con progresivas ampliaciones de las poblaciones protegidas hasta el punto de que todas las manadas en España, tanto al norte como al sur del río Duero, fueron incluidas en la LESRPE en 2021 mediante la modificación del Real Decreto 139/2011. Ahora bien, al igual que en el ámbito europeo, esta situación podría cambiar si la proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso 122/000052 se aprueba<sup>34</sup>. La tramitación de esta norma se encuentra en la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Congreso tras la toma en consideración en la cámara gracias a los votos del Partido Popular, VOX, Junts per Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco y la abstención de EH Bildu. La aprobación de esta norma supondría el regreso a la situación previa de 2021, incluyendo en el LESRPE únicamente las poblaciones de lobo al sur del río Duero y permitiéndose técnicas de control al norte de este.

Finalmente, las comunidades autónomas y entidades locales con población estable de lobo ibérico, con independencia de su color político, se han caracterizado por ser las administraciones más críticas con las medidas de protección del lobo y las limitaciones a su gestión. Las administraciones autonómicas de Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León están actuando de forma coordinada para la búsqueda de una reducción del nivel de protección ocasionada por la inclusión del lobo en el LESRPE y el retorno al modelo diseñado por la Directiva de Hábitats<sup>35</sup>. El resto de comunidades se dividen entre aquellos que también se opusieron a la inclusión del lobo en el LESRPE (Madrid, Murcia, Euskadi y Andalucía) y los que lo apoyaron (Cataluña, Aragón, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares y Melilla) (Pascual, 2021).

---

<sup>33</sup> "Brussels proposes lighter protection for Europe's growing wolf population". *Euronews*. 20 de diciembre de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.euronews.com/green/2023/12/20/brussels-proposes-lighter-protection-for-europes-growing-wolf-population> [Consultado el: 20/4/2024]

<sup>34</sup> Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico. (122/000052). [En línea], disponible en: [https://www.congreso.es/es/proposiciones-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=122/000052](https://www.congreso.es/es/proposiciones-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=122/000052)

<sup>35</sup> "Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla y León piden a la Unión Europea que escuche su postura común sobre la problemática del lobo". *Gobierno de Cantabria*. 18 de mayo de 2022. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-leon-piden-a-la-union-europea-que-escuche-su-postura-comun-sobre-la-problematica-del-lobo?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador\\_codigo\\_nacional\\_cada\\_s?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=7](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-leon-piden-a-la-union-europea-que-escuche-su-postura-comun-sobre-la-problematica-del-lobo?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador_codigo_nacional_cada_s?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=7) [Consultado el: 3/9/2024]

### Actores tipo “experto”: Centros científicos, tecnológicos, de investigación y académicos.

En lo que respecta a los centros de investigación y la academia, se pueden destacar diversas entidades involucradas en actividades de investigación sobre el lobo ibérico en España. Entre ellas se puede resaltar al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), diversas universidades e instituciones como el Instituto de Investigación en Recursos Cinegéticos. Algunas de estas instituciones han publicado estudios que tratan de evidenciar una precaria situación de la población del lobo ibérico, con una fragmentación de la población que provoca un alto grado de endogamia en algunos grupos<sup>36</sup> y unas poblaciones y una tasa de reproducción más reducidas de las previamente estimadas<sup>37</sup>.

En cuanto a su posición frente a las políticas públicas de conservación, aún siendo complicado evaluar una posición política concreta de instituciones académicas y de investigación, se han podido observar manifiestos, como el promovido por WWF en 2021<sup>38</sup>, donde se evidencia el apoyo a la inclusión del lobo en el LESRPE por parte de investigadores de relevancia del CSIC, catedráticos, profesores, doctores y divulgadores.

### Actores tipo “políticos”: Partidos Políticos.

A nivel nacional, existen diferentes posiciones entre los principales partidos políticos en lo que respecta a la gestión de esta especie. Si se comparan los programas electorales de las últimas elecciones generales de 2023, se puede observar como cada partido mantiene un enfoque diferente. Por un lado, el Partido Popular defiende volver a la situación previa a 2021, es decir, a la retirada de las poblaciones al norte del río Duero de la LESRPE<sup>39</sup>. VOX, por su parte, apuesta por un Plan Nacional del Lobo que garantice mecanismos de control y por la exclusión de todas las poblaciones del territorio nacional de la mencionada lista<sup>40</sup>. Por otro lado, SUMAR apuesta por una revisión del Catálogo Español de Especies Amenazadas con la inclusión del lobo y el consiguiente aumento de su protección<sup>41</sup>, mientras que el PSOE, evitando mencionar

---

<sup>36</sup> “Un estudio liderado por el CSIC detecta gran variación en los niveles de endogamia del lobo ibérico”. CSIC. 23 de enero de 2024. [En línea], disponible en: <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/un-estudio-liderado-por-el-csic-detecta-gran-variacion-en-los-niveles-de-endogamia-del-lobo-iberico> [Consultado el: 23/4/2024]

<sup>37</sup> “Investigadores del MNCN proponen un método de seguimiento que permite evaluar la situación real del lobo”. MNCN - CSIC. 5 de julio de 2022. [En línea], disponible en: [https://www.mncn.csic.es/sites/default/files/2022-07/05\\_julio\\_2022\\_segguimiento\\_lobos.pdf](https://www.mncn.csic.es/sites/default/files/2022-07/05_julio_2022_segguimiento_lobos.pdf) [Consultado el: 23/4/2024]

<sup>38</sup> “Por la protección del Lobo ibérico, la ciencia y la coexistencia”. WWF. [En línea], disponible en: <https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/firmates-del-manifiesto-cientificos-de-apoyo-al-lobo-y-la-ciencia-a-23-febrero-2021.pdf?56320/Mas-de-300-cientificos-ya-han-firmado-el-manifiesto-de-wwf-en-favor-de-la-proteccion-del-lobo-y-la-ciencia>

<sup>39</sup> *Programa electoral: Un proyecto al servicio de un gran país. 365 medidas.* Partido Popular. [En línea], disponible en: [https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa\\_electoral\\_pp\\_23j\\_feijoo\\_2023.pdf](https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa_electoral_pp_23j_feijoo_2023.pdf)

<sup>40</sup> VOX. *Un programa para lo que importa. Programa electoral para las elecciones generales del 23J de 2023.* VOX. [En línea], disponible en: <https://www.voxespana.es/programa/programa-electoral-vox>

<sup>41</sup> *Un programa para ti. Elecciones generales 23 de julio de 2023.* SUMAR. [En línea], disponible en: <https://movimientosumar.es/wp-content/uploads/2023/07/Un-Programa-para-ti.pdf>

directamente el asunto en su programa<sup>42</sup>, ha sido el partido que, con Teresa Ribera a la cabeza del MITECO, ha incluido todas las poblaciones del lobo en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial.

Ahora bien, es importante destacar que, si descendemos al nivel autonómico, no se puede encontrar una correlación entre partido político y las posturas ideológicas anteriormente descritas a nivel nacional. Tal y como se pudo observar en el apartado anterior donde se expone el papel de los actores burocráticos o como se podrá ver durante el análisis del caso específico de Cantabria, la coincidencia del mismo partido en el gobierno entre distintos niveles no han evitado los conflictos intergubernamentales en este asunto. Asturias, alineada con el resto de comunidades autónomas que buscan una reducción de la protección del lobo y enfrentada al Estado, está gobernada, al igual que España, por el PSOE. Del mismo modo, aun siendo cierto que la consejería competente en la materia estaba a cargo del Partido Regionalista de Cantabria, el gobierno cántabro hasta 2023 estaba formado por una coalición del PRC con el PSOE.

### **5.4.3. Patrones de relación entre los actores y distribución de recursos.**

En línea con lo que se ha ido exponiendo, se ha podido observar que la relación entre los diferentes actores, sobre todo entre el grupo pro-control y el grupo de conservación, que son en definitiva los que plantean los dos grandes paradigmas que articulan el conflicto y las potenciales soluciones, es altamente conflictiva y polarizada. De hecho, aún existiendo esa llamada por parte de todos los grupos a la coexistencia entre el lobo y la actividad ganadera, esta supuesta convivencia puede llegar a significar en muchas ocasiones una cosa y la contraria según el actor consultado.

Como se ha podido ir observando en la exposición, un punto de inflexión para el conflicto se ha dado con la inclusión del lobo en el LESRPE en el año 2021, que ha producido una división de posiciones entre diferentes administraciones autonómicas y el MITECO (Pascual, 2021) y los mencionados grupos de interés<sup>43</sup> <sup>44</sup>, así como distintos enfrentamientos políticos, sociales y judiciales.

Por otro lado, tal y como se adelantaba en la parte metodológica, un elemento clave a identificar en la red de políticas públicas (*policy network*) serían los recursos con los que contarían los diferentes grupos de interés, considerando el esquema planteado por Dente y Subirats (2014).

Desde el punto de vista de los recursos políticos, es relevante volver a destacar la trascendencia y relevancia actual de los dos grandes relatos encarnados por el grupo pro-control del lobo y el grupo de conservación. El grupo pro-control ha conseguido crear un paradigma que, para un segmento importante de la ciudadanía y actores políticos, es comprensible y que tendría su fundamento básico en una exigencia del derecho de los profesionales del sector primario a realizar su actividad profesional en condiciones de seguridad. Del mismo modo, el grupo de

---

<sup>42</sup> Programa electoral elecciones generales. Adelante. Partido Socialista Obrero Español. [En línea], disponible en: [https://www.psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA\\_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf](https://www.psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf)

<sup>43</sup> “Manifiesto”. Plataforma Convivencia Lobo - Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/wp-content/uploads/2021/05/Manifiesto-en-defensa-de-la-gestion-del-lobo-PDF.pdf>

<sup>44</sup> “Por la protección del Lobo ibérico, la ciencia y la coexistencia”. WWF. [En línea], disponible en: [https://www.wwf.es/assets/panda/org/downloads/firmates\\_del\\_manifiesto\\_cientificos\\_de\\_apoyo\\_al\\_lobo\\_y\\_la\\_ciencia\\_a\\_23\\_febrero\\_2021.pdf?56320/Mas-de-300-cientificos-ya-han-firmado-el-manifiesto-de-WWF-en-favor-de-la-proteccion-del-lobo-y-la-ciencia](https://www.wwf.es/assets/panda/org/downloads/firmates_del_manifiesto_cientificos_de_apoyo_al_lobo_y_la_ciencia_a_23_febrero_2021.pdf?56320/Mas-de-300-cientificos-ya-han-firmado-el-manifiesto-de-WWF-en-favor-de-la-proteccion-del-lobo-y-la-ciencia)

conservación posee un relato consistente y coherente que se fundamenta en la importancia ecológica del lobo y su vulnerabilidad en un contexto de una cada vez mayor preocupación por la crisis medioambiental. Todo esto hace que este planteamiento reciba el apoyo y simpatía de una gran parte de la población, así como el respaldo de importantes instituciones y organizaciones políticas.

El grupo pro-control del lobo posee, por otro lado, un recurso económico muy destacable en comparación con el grupo de conservación. Por un lado, sin entrar a valorar el volumen del negocio que de forma particular pueden tener cada uno de los ganaderos que integran dicho grupo, el constituir en sí un sector económico que se ve afectado por un problema público le dota de una legitimidad que carecerían el resto de actores. Por otro lado, la relación específica que existiría entre la administración y este grupo en términos económico (compensaciones, ayudas, etc.) sería otro elemento clave a considerar.

En el plano legal, por su parte, también hay una diversidad de recursos según el grupo considerado. Los grupos que buscan un mayor control del lobo sustentan legalmente muchas de sus argumentaciones en la Directiva de Hábitats, la cual establece una zonificación que permitiría técnicas de control poblacional al norte del río Duero, así como en los planes de gestión del lobo que han ido regulando las estrategias de cada una de las comunidades autónomas y que han posibilitado la extracción de individuos. Por su parte, los grupos de conservación poseen el gran recurso legal de la inclusión de este animal en el LESRPE, con la consiguiente prohibición de darle muerte. Además, distintas entidades de este grupo han utilizado, asimismo, varios instrumentos judiciales para paralizar o eliminar determinados elementos normativos que permiten acciones contra el lobo<sup>45</sup>. En cualquier caso, en este plano legal hay que resaltar que el actor con un mayor rango de actuación sería la propia administración por su capacidad de crear el marco en el que se desarrolla el juego político en su más amplio sentido. Ahora bien, tal y como se indicaba anteriormente, el englobar a toda la administración en un único grupo no deja de ser problemático y, en este sentido, es relevante resaltar que la competencia principal en la gestión de este asunto reside en las comunidades autónomas, las cuales han mantenido en los últimos años, en la zona de distribución del lobo, un discurso alineado con el grupo pro-control.

Finalmente, en lo que respecta a lo que Dente y Subirats (2024) considera recursos cognitivos, se puede hacer dos grandes referencias. Los ganaderos y cazadores, que constituyen el colectivo principal dentro del grupo en favor del control del lobo, poseen una serie de conocimientos que son fruto de generaciones de presencia en el territorio, así como de su trabajo diario en este entorno. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el grupo de conservación poseen un importante respaldo científico. Por su parte, los centros de investigación y la academia tendrían como función principal la generación de conocimiento por lo que, en sí, estos recursos cognitivos constituirían su principal activo.

## **6. Estudio de caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria.**

En el estudio de caso de Cantabria se va a seguir el esquema de análisis detallado en el apartado 3.3. Concretamente, en primer lugar, se expondrá la situación general de la región exponiendo la población existente de lobo y el tamaño de la cabaña ganadera montañesa, para posteriormente exponer la evolución de los daños que está sufriendo esta en los últimos años e identificar los

---

<sup>45</sup> En este punto se puede destacar la batalla judicial que se llevó a cabo en Castilla y León y que resultó en la derogación del plan de gestión del lobo de esa comunidad gracias a un recurso de ASCEL (García Martín, 2020).

principales actores. A continuación, se explicará la configuración de la política pública con un enfoque cronológico marcado por las siguientes fases: el periodo que comprende desde la identificación de la necesidad de generar un marco de gestión hasta la aprobación del Plan de Gestión del Lobo; la fase de plena vigencia del Plan de Gestión del Lobo hasta 2021; y, por último, el modelo de conservación resultante en Cantabria tras la aprobación de la inclusión de la especie en el LESRPE y las consiguientes limitaciones impuestas al PGL. Tras haber analizado la configuración de la política e identificar las dinámicas de relación entre actores, se llevará a cabo un análisis de la *policy network* y del relato de dos entidades entrevistadas. Finalmente, habiendo expuesto todas estas características, se lleva a cabo un análisis general de la eficacia de la política pública en base a tres criterios: el éxito en lo que respecta a la conservación de la especie, la reducción de daños en la cabaña ganadera y el enfriamiento del conflicto social entre los ganaderos y la administración, así como entre los diferentes grupos de interés.

## **6.1. Aspectos generales del caso cántabro.**

### **6.1.1. Población de lobos.**

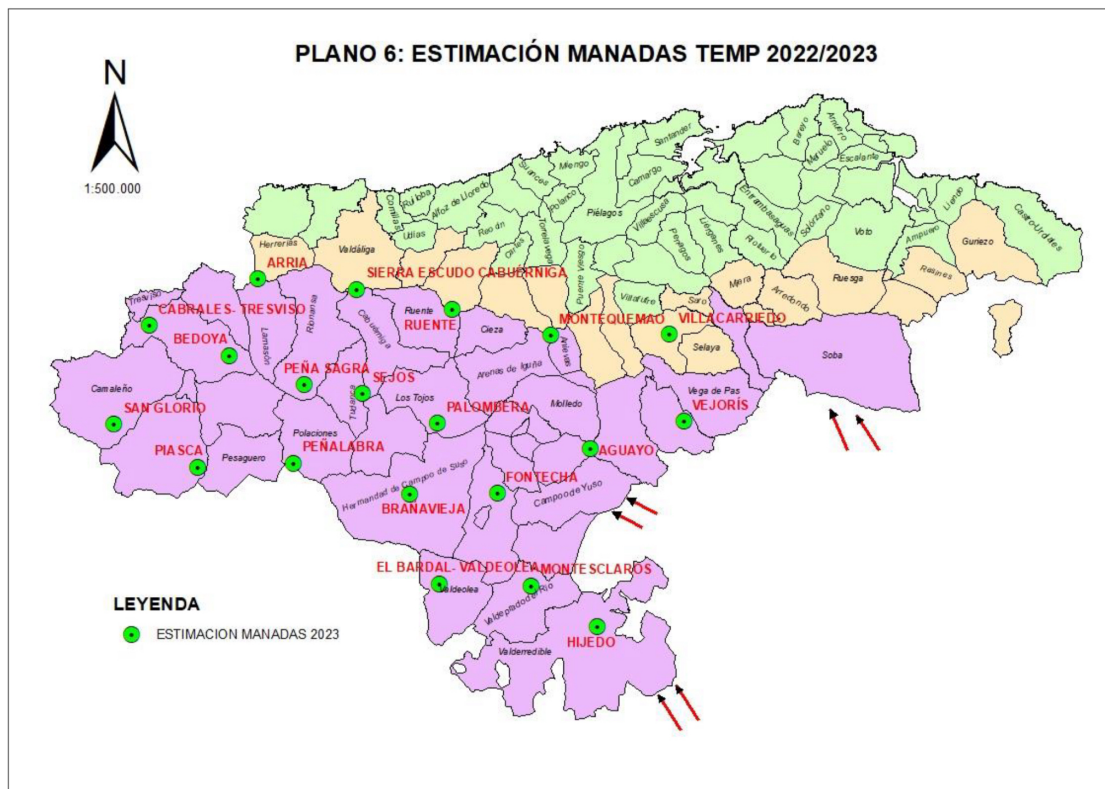
La Comunidad Autónoma de Cantabria, tal y como se ha ido exponiendo previamente, es una de las cuatro principales comunidades loberas de España, junto con Asturias, Castilla y León y Galicia. Como se expone en el Plan de Gestión del Lobo de la comunidad, en Cantabria, los primeros registros de la especie se dieron en 1988 cuando se estimó que existían 3 manadas, mientras que en 1997 estas ascenderían a 5. Según el último censo nacional desarrollado entre los años 2012-2014 bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en el territorio cántabro habitaban 12 manadas, siendo 8 de ellas “exclusivas”, es decir, grupos que desarrollan su actividad completamente en el territorio de la comunidad, y 4 compartidas con comunidades autónomas vecinas. Ahora bien, según lo declarado por la propia comunidad a fecha de 2021, se contaría con 20 manadas, de las cuales 7 serían grupos que desarrollan su actividad tanto en Cantabria como en otras comunidades autónomas (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022: p. 18).

En cualquier caso, tal y como veremos en los próximos apartados, hay que tener en cuenta que no son pocos los grupos y las instituciones que cuestionan los métodos de cálculo, así como su conversión a número de individuos de la especie<sup>46</sup>. En este sentido, hay que tener en cuenta que el gobierno autonómico alega que sus estimaciones indican que en 2024 serán 22 el número de manadas en la región<sup>47</sup>. Esta lucha de los datos puede parecer intrascendente, pero es crucial de cara a apropiarse la legitimidad del grupo pro-control o del conservacionista para defender una mayor protección o plantear la posibilidad de incluir medidas de extracción.

---

<sup>46</sup> “¿Están infladas las cifras del lobo en Cantabria? Naturalistas y conservacionistas reducen la población ‘oficial’ casi a la mitad”. *elDiario.es*. 8 de mayo de 2022. [En línea], disponible en: [https://www.eldiario.es/cantabria/infladas-cifras-lobo-cantabria-naturalistas-conservacionistas-reducen-poblacion-oficial-mitad\\_1\\_8947356.html](https://www.eldiario.es/cantabria/infladas-cifras-lobo-cantabria-naturalistas-conservacionistas-reducen-poblacion-oficial-mitad_1_8947356.html) [Consultado el: 22/8/2024]

<sup>47</sup> “Palencia exige una reunión bilateral de manera urgente con la ministra Ribera para analizar la problemática del lobo en Cantabria”. Gobierno de Cantabria. 2 de marzo de 2024. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/palencia-exige-una-reunion-bilateral-de-manera-urgente-con-la-ministra-ribera-para-analizar-la-problematica-del-lobo-en-cantabria?p\\_1\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Manada&delta=20](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/palencia-exige-una-reunion-bilateral-de-manera-urgente-con-la-ministra-ribera-para-analizar-la-problematica-del-lobo-en-cantabria?p_1_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Manada&delta=20) [Consultado el: 3/9/2024]



Mapa 4: Estimación de manadas de lobo en la temporada 2022/2023. (Fuente: Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023).

### 6.1.2. Cabaña ganadera.

Con el propósito de realizar un apropiado seguimiento del PGL en Cantabria, el gobierno regional lleva a cabo una actualización del censo de ganadería extensiva en las zonas 1 y 2 determinadas por dicho plan<sup>48</sup> con una periodicidad anual. En el último informe anual de seguimiento del PGL, se han reportado los siguientes datos a fecha del 31 de diciembre de 2022: 145.097 vacas, 32.163 ovejas, 15.484 cabras y 27.905 caballos.

### 6.1.3. Daños ocasionados por el lobo, mortalidad de la especie y gasto de la administración en indemnizaciones a los ganaderos.

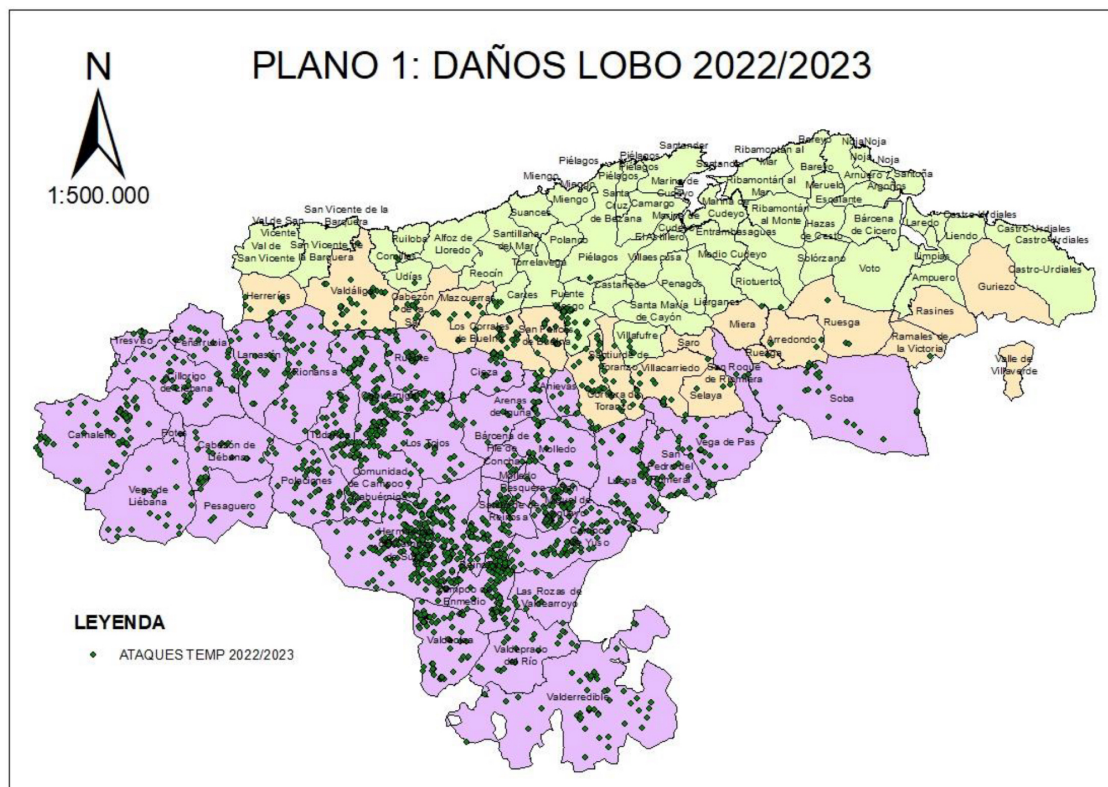
El conflicto entre el lobo y el ser humano se materializa en unas dinámicas que se asemejan a un juego de suma cero. Cualquier ventaja que obtenga la especie en términos de territorio o presas se va a convertir en un potencial daño o desventaja para los ganaderos que van a ver peligrar sus animales y van a necesitar la implementación de medidas preventivas. En el sentido contrario, la autorización de acciones concretas de extracción de lobos a los ganaderos para garantizar la seguridad de sus explotaciones va a redundar en una reducción del número de lobos y cierto perjuicio sobre el objetivo europeo de garantizar la recuperación y conservación del lobo.

<sup>48</sup> La zonificación se explica más adelante. La zona 1 hace referencia al área donde el lobo mantiene una actividad frecuente, mientras que la zona 2 sería la que se denomina de transición que limita con la anterior y con la zona 3 donde no hay presencia del lobo. Se pueden identificar estas zonas en los mapas presentes en esta sección por el color de municipio: rosa sería la zona 1, naranja la zona 2 y verde la zona 3.

En línea con esto, en este apartado se va a exponer, en primer lugar, los daños al ganado ocasionados por el lobo y, posteriormente, la mortalidad del lobo en Cantabria.

Según el Informe Anual del PGL de Cantabria en los años 2022/2023<sup>49</sup>, en el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023 se han sido registrados 1.975 ataques que se han resuelto con 2.443 animales muertos y 143 heridos. Esto ha supuesto un gasto en indemnizaciones para las arcas de la administración cántabra de 1.140.826,63 €. Según este mismo informe, el 58% de los municipios se han visto afectados, siendo los más impactados la Hermandad de Campoo de Suso (323 ataques), Campoo de Enmedio (185 ataques) y Cabuérniga (108 ataques). En lo que respecta a la naturaleza del ganado, los más atacados han sido el ganado ovino y el equino, constituyendo el 32 y el 36 por ciento respectivamente. Finalmente, en cuanto a la distribución de los datos a lo largo del año, se observa un pico de ataques y muertes en abril y mayo, coincidiendo con el periodo de cría tanto de los lobos como del ganado y la subida del ganado a los puertos, mientras que el mínimo se da en el invierno. Ahora bien, es necesario destacar que esta tendencia es especialmente significativa en el caso del ganado equino, mientras que el ovino sufre un daño más o menos constante a lo largo de todo el año.

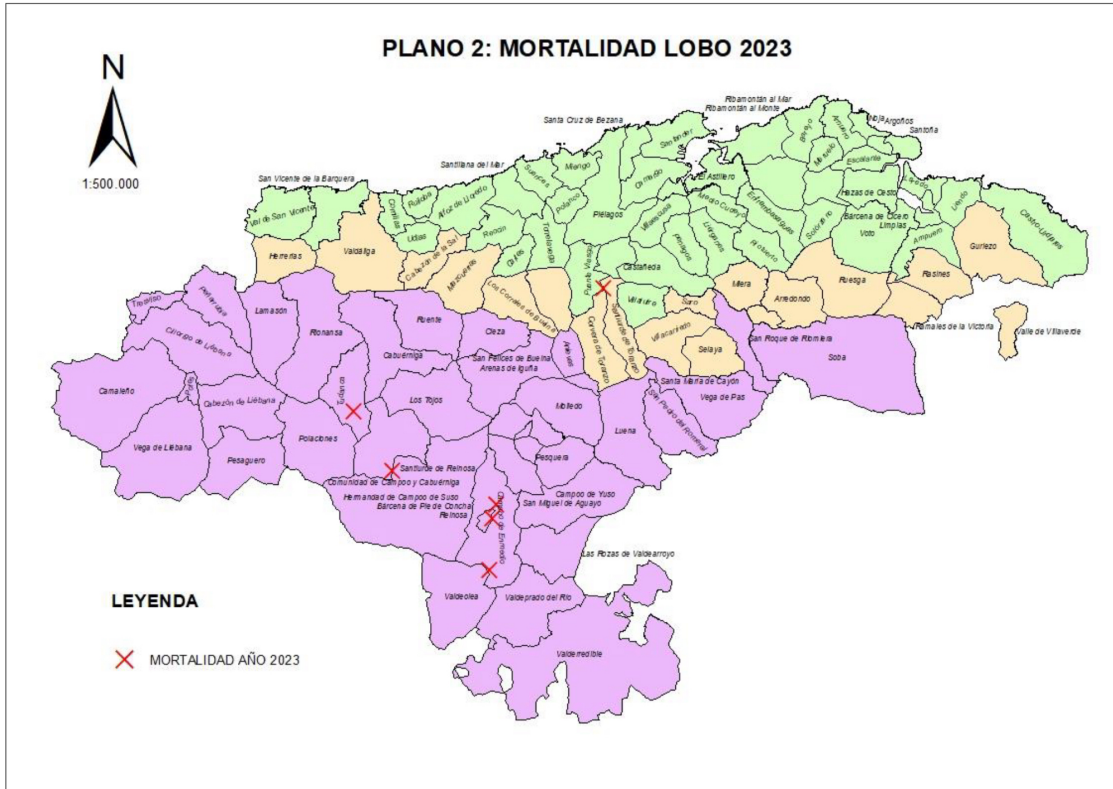
En cuanto a la mortalidad en el lobo, se han reportado 6 muertes de lobo en la temporada 2022/2023: 1 por “depredación”, 2 por furtivismo y 3 por muertes accidentales por atropello.



Mapa 5: Ataques de lobo en la temporada 2022/2023 en Cantabria. (Fuente: Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023.).

<sup>49</sup> Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023. Gobierno de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/documents/16835/36637356/INFORME+ANUAL+22\\_23.report.pdf/412dd0c9-22bf-7734-7edd-ed3d6a65a86d?t=1713947629832](https://dgmontes.org/documents/16835/36637356/INFORME+ANUAL+22_23.report.pdf/412dd0c9-22bf-7734-7edd-ed3d6a65a86d?t=1713947629832)





Mapa 6: Muertes de lobo en la temporada 2022/2023 en Cantabria. (Fuente: Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023.).

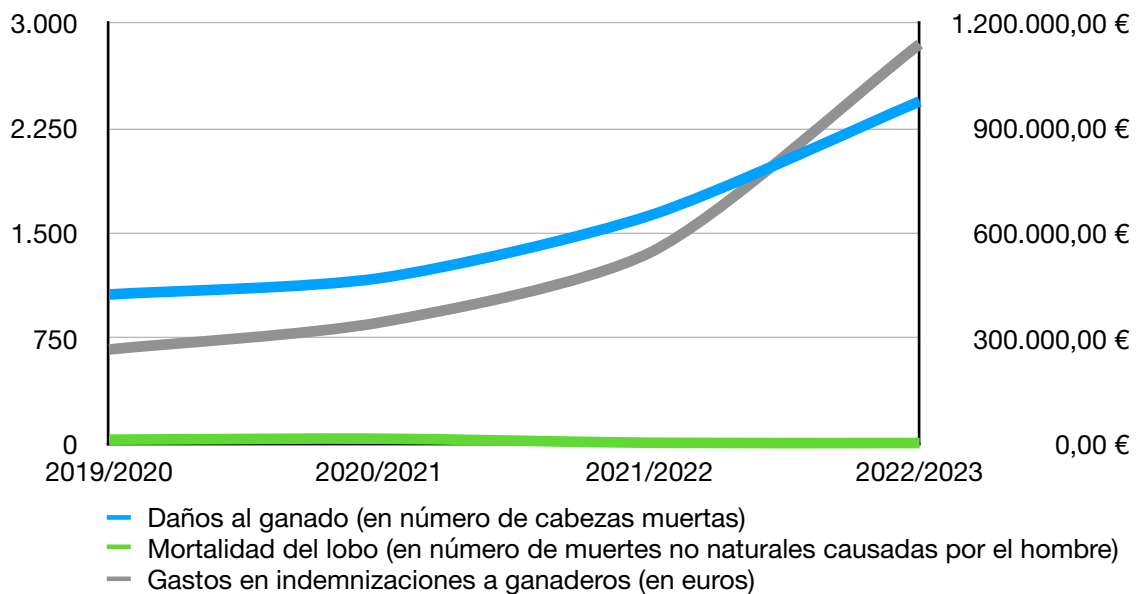


Gráfico 1: Tendencias en el número de muertes de ganado y de lobos, así como en el gasto en indemnizaciones por parte de la administración autonómica. (Fuente: elaboración propia con los datos de informes anuales del PGL en Cantabria desde 2019 a 2023.)

Tal y como se puede observar en el Gráfico 1, el conflicto ha sufrido un recrudecimiento desde la aprobación del PGL en Cantabria. En estos cuatro años, el número de cabezas de ganado muertas a causa del lobo se ha incrementado en más del doble, conllevando un aumento del gasto para la administración regional en concepto de indemnizaciones desde los 269.116,97 € en la temporada 2019/2020 a los 1.140.826,63 € en la temporada 2022/2023. Como se puede observar, la evolución de las muertes y el de las indemnizaciones, a pesar de seguir una tendencia ascendente, no es proporcional. Esto se debe a que en febrero de 2023, y con efectos retroactivos hasta enero de ese mismo año, se hizo una actualización del baremo para la tasación de las indemnizaciones, incrementando estas e incluyendo daños adicionales indemnizables como las posibles bajas de mastines<sup>50</sup>.

En lo que respecta a la mortalidad del lobo por causas no naturales ocasionadas por el ser humano, según los mismos informes de seguimiento del PGL, estas se han reducido drásticamente desde las 29 y 36 muertes en las temporadas 2019/2020 y 2020/2021 hasta las 7 y 5 de 2021/2022 y 2022/2023. Este descenso se debió a la entrada del lobo en el LESRPE como especie protegida y la consiguiente prohibición de darle muerte. De tal manera que la mayoría de muertes en las dos primeras temporadas contempladas se produjeron por autorizaciones en batidas de caza y por controles poblacionales llevados a cabo por agentes de la consejería competente, mientras que en las dos últimas temporadas las bajas se produjeron principalmente por atropello y furtivismo.

#### 6.1.4.Principales actores.

En esta sección, sin ánimo de crear un repositorio exhaustivo de actores, se hace una selección de los que se consideran los más relevantes en el ámbito cántabro. El propósito como tal es hacer una breve presentación de los agentes más relevantes para que el lector pueda conocer el perfil de las organizaciones que aparecerán en la cronología de la política explicada en la sección 6.2. La información y caracterización de estos actores será ampliada en la sección 6.3 donde se expondrán las características principales de la red de políticas, así como el relato de los principales grupos.

##### Grupos pro-control del lobo

- **Unión de Ganaderos y Agricultores Montañeses (UGAM - COAG)** es la organización profesional agraria mayoritaria de Cantabria con más de 1.500 ganaderos afiliados y 50 años de historia. Su dedicación principal es hacer de intermediarios entre los ganaderos y la administración para la defensa de los intereses de los primeros. En el campo del lobo, tal y como se detallará a continuación, tuvo un rol central en la configuración del Plan de Gestión del Lobo.<sup>51</sup>



<sup>50</sup> Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023. Gobierno de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/documents/16835/36637356/INFORME+ANUAL+22\\_23.report.pdf/412dd0c9-22bf-7734-7edd-ed3d6a65a86d?t=1713947629832](https://dgmontes.org/documents/16835/36637356/INFORME+ANUAL+22_23.report.pdf/412dd0c9-22bf-7734-7edd-ed3d6a65a86d?t=1713947629832)

<sup>51</sup> Página web de UGAM - COAG. [En línea], disponible en: <https://www.ugamcoag.org>

- **ASAJA Cantabria - Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores** es una asociación agraria con más de 1.000 asociados del sector agrario.<sup>52</sup>
- **Federación Cántabra de Caza** es la principal organización encargada de promocionar y defender la actividad cinegética en Cantabria<sup>53</sup>. Tal y como se podrá observar a continuación, la relevancia de esta organización en el asunto que nos ocupa se deriva de un fenómeno específico de la comunidad donde se tuvo que hacer una modificación de la legislación de caza para dar pie al desarrollo de un plan de gestión del lobo donde todas las indemnizaciones fueran asumidas por la administración autonómica.



### Grupos de conservación del lobo

- La **Fundación Oso Pardo (FOP)** nació en 1992 con el propósito de trabajar por la conservación y restauración del entorno donde habita el oso pardo, el seguimiento de su población, la investigación sobre conservación, la lucha contra el furtivismo, la educación ambiental y la prevención del conflicto entre la especie y los humanos<sup>54</sup>.
- **Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico - ASCEL** es una ONG de ámbito nacional que busca generar conocimiento sobre el lobo, divulgarlo, alcanzar una coexistencia entre el ser humano y el lobo y promover la conservación de esta especie<sup>55</sup>.
- La **Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos (FCQ)** es una organización declarada de utilidad pública creada en 1995 para promover el desarrollo de proyectos de conservación en el hábitat de las montañas donde habita el quebrantahuesos<sup>56</sup>.
- La **Fundación Naturaleza y Hombre** creada en 1994 con el propósito de fomentar la conservación del patrimonio natural, los espacios naturales protegidos, la restauración de los ecosistemas y la recuperación de especies amenazadas<sup>57</sup>.
- La **Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria, ARCA**, es una entidad nacida en 1984 para luchar contra las “agresiones al medio natural en Cantabria”, buscando la defensa del medio ambiente que ha destacado por acciones como las campañas que desembocarían en el Parque Natural de Oyambre<sup>58</sup>.



<sup>52</sup> Página web de ASAJA. [En línea], disponible en: <https://www.asajacantabria.com>

<sup>53</sup> Página web de la Federación Cántabra de Caza. [En línea], disponible en: <https://www.fccaza.es>

<sup>54</sup> Página web de la Fundación Oso Pardo. [En línea], disponible en: <https://fundacionosopardo.org>

<sup>55</sup> Página web de ASCEL. [En línea], disponible en: <https://loboiberico.com/ascel/>

<sup>56</sup> Página web de la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos. [En línea], disponible en: <https://quebrantahuesos.org>

<sup>57</sup> Página web de la Fundación Naturaleza y Hombre. [En línea], disponible en: <https://fnyh.org>

<sup>58</sup> Página web de Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria. [En línea], disponible en: <https://arcacantabria.org/quienes-somos/>

- **Greenpeace** es una de las principales organizaciones ecologistas y pacifistas a nivel mundial con implantación en 55 países, más de 150.000 socios en España y cuyas acciones se caracterizan por la “acción directa no violenta”<sup>59</sup>.
- **WWF**, fundada en 1961, es la mayor organización a nivel internacional en el campo de la defensa de la naturaleza y el medio ambiente trabajando en más de 100 países. A nivel español esta organización tuvo una gran visibilidad gracias a la colaboración que tuvo en ella Félix Rodríguez de la Fuente<sup>60</sup>.
- **Ecologistas en Acción** es una confederación de grupos ecologistas que se consideran parte del denominado “ecologismo social” y que entienden que el origen de la crisis medioambiental se encuentra en el propio modelo de producción<sup>61</sup>.



## Administraciones públicas



Tal y como se expuso en el apartado sobre el reparto de competencias, la Comunidad Autónoma de Cantabria sería la administración pública competente, siempre dentro del marco español y europeo, en lo referido a la gestión y conservación del lobo en Cantabria. Concretamente, el Plan de Gestión del Lobo sería gestionado por el Servicio de Conservación de la Naturaleza de la Dirección General De Montes y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Por otro lado, debido a la relevancia y el impacto que ha supuesto la inclusión de la especie en el LESRPE, es necesario identificar al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - MITECO como una de las administraciones más relevantes en lo que se refiere a la gestión del lobo en España y en Cantabria.

## **6.2.Cronología de la política pública de gestión y conservación del lobo en Cantabria.**

### **6.2.1.Antecedentes al Plan de Gestión del Lobo (años 2012-2019).**

Gracias a la hemeroteca, la exposición de motivos del Plan de Gestión del Lobo, el hilo argumental de su memoria técnica y, sobre todo, el relato en primera persona que algunos de los entrevistados llevaron a cabo, ha sido posible comprender cuáles han sido las dinámicas de relación entre los actores expuestos anteriormente y, por lo tanto, los antecedentes de la política pública cántabra materializada en el PGL.

<sup>59</sup> Página web de Greenpeace España. [En línea], disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/quienes-somos/>

<sup>60</sup> Página web de WWF España. [En línea], disponible en: <https://www.wwf.es/somos/>

<sup>61</sup> Página web de Ecologistas en Acción. [En línea], disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/quienes-somos/>

Tal y como relató uno de los ganaderos de UGAM - COAG entrevistados, el germen del Plan de Gestión del Lobo se puede remontar a 2012, año en el que el conflicto del lobo se estaba recrudeciendo en Asturias y Castilla y León. De tal manera que, a iniciativa de la Fundación Oso Pardo, se propuso un encuentro entre las organizaciones agrarias, ecologistas y cazadores. En estos primeros encuentros, sin involucrar todavía a la administración pública competente, es decir, al Gobierno de Cantabria, se reunieron la propia Fundación Oso Pardo, UGAM - COAG, ASAJA, Ecologistas en Acción, ARCA, la Federación de Caza, la Fundación Quebrantahuesos, la Fundación Rodríguez de la Fuente y la Fundación Naturaleza y Hombre, llegando a un primer acuerdo basado en dos principios:

- I. Los ganaderos, y los que se han venido denominado en este estudio “grupos pro-control del lobo” aceptan la existencia del lobo, renunciando a la extinción de la especie en la región y asumiendo que se van a tener que establecer marco de convivencia.
- II. Los grupos de conservación del lobo, por su parte, aceptarían la posibilidad de llevar a cabo un control letal del lobo, reservando la ejecución de este control a los agentes de la consejería del Gobierno de Cantabria. Es decir, el lobo se consideraría una especie “no cinegética” susceptible de control letal, modificando su estatus tradicionalmente como especie “cinegética” en la región.

Según esta entrevista con los ganaderos, este acuerdo no se completaría sin crisis y tensiones internas, sobre todo dentro del grupo de conservación del lobo, lo cual haría que ARCA y Ecologistas en Acción finalmente se desmarcara del acuerdo. Mientras tanto, en el grupo pro-control del lobo, a pesar de existir elementos internos que se oponían a esa imposibilidad de cazar a la especie, terminaron por asumir el mismo.

Este acuerdo se hará público y se presentará a la entonces Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, Blanca Martínez (Partido Popular). Coincidiendo con un periodo electoral, sin embargo, la administración cántabra no realizó ninguna actuación específica al respecto hasta pasadas las elecciones de 2015, cuando el Partido Regionalista de Cantabria formó gobierno junto con el Partido Socialista, con Jesús Miguel Oria Díaz en la consejería competente.

Este consejero, aprovechando la coyuntura favorable de un preacuerdo entre los grupos de interés, comienza la tramitación del Plan de Gestión del Lobo, ratificándose las dos condiciones previas acordadas (aceptación de la existencia del lobo y del control letal del mismo como “no cinegético”) en unas sesiones de la Mesa del Lobo donde se llegó a involucrar a un gran número de entidades reincorporando a entidades de Ecologistas en Acción.

Ahora bien, es en este punto donde se empieza a cuestionar un aspecto clave del preacuerdo y de toda la tramitación del PGL, y es el cambio de estatus de la especie de “cinegética”, como hasta el momento, a “no cinegética” como se había comúnmente aceptado entre los interesados en el inicio del proceso. El Director General del Medio Natural, Antonio J. Lucio Calero, en la III Mesa del Lobo en Cantabria que se celebró en noviembre de 2015 planteará la trascendencia de este punto y su impacto en el esquema general del PGL, llegando a hacer una exposición de los las ventajas y desventajas de cada una de las opciones<sup>62</sup>:

*“Por lo que respecta a la opción cinegética, son ventajas el control más efectivo y sencillo de la especie mediante la caza ordinaria, y la posibilidad de recursos económicos "directos" en el medio rural. En contra,*

---

<sup>62</sup> “El consejero Jesús Oria preside una nueva reunión de la Mesa del Lobo que ha estudiado las alternativas para su estatus legal y la gestión de sus poblaciones”. *Gobierno de Cantabria*. 6 de noviembre de 2015. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/consejeria-de-desarrollo-rural-ganaderia-pesca-y-biodiversidad/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16413/3537999](https://www.cantabria.es/web/consejeria-de-desarrollo-rural-ganaderia-pesca-y-biodiversidad/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/3537999) [Consultado el: 29/8/2024]

*los daños causados serían asumidos por el titular del aprovechamiento, y la mayor dificultad de realizar caza selectiva con el método cinegético tradicional (batidas).*

*En cuanto a la opción no cinegética, los pros y los contras se resumen en una mayor participación e intervención de la Administración Regional en el pago de los daños producidos y en los medios necesarios para realizar el control poblacional, además de hacer más coherente el establecimiento de un pago por servicios ambientales mediante un canon para aquellos ganaderos que mantengan la explotación extensiva en zonas con presencia habitual del lobo.”<sup>63</sup>*

Tal y como fue expuesto por el Director General del Medio Natural, en términos exclusivamente técnicos, la opción de cambiar el estatuto del lobo a “especie no cinegética” planteaba el beneficio de que la administración se podía hacer cargo de los daños producidos en toda la región. Mientras que si se mantenía como especie cinegética, tal y como estaba articulada la Ley Regional de Caza, únicamente podía responsabilizarse de los ataques acaecidos en la Reserva Regional de Caza Saja y el Coto Regional de Valderredible, siendo responsabilidad de los cotos de caza el sufragar las indemnizaciones en el resto de Cantabria<sup>64</sup>.

Esta situación, tal y como se recoge en la propia exposición de motivos del Plan de Gestión del Lobo planteaba dos problemas. Por un lado, la propia dualidad de sistemas de indemnización:

*“[Esta dualidad] ha sido tradicionalmente una fuente de conflicto, pues si los daños ocurridos en terrenos cinegéticos titularidad de la Administración Regional eran pagados de acuerdo a un procedimiento preestablecido, no ocurría lo mismo con los daños producidos en cotos de caza, en donde ha resultado habitual que el ganadero no llegase a cobrar nunca la correspondiente indemnización.”*

(Orden MED/5/2019 por la que se aprueba el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria)

Mientras que, por el otro lado, dado que hay limitaciones en la explotación de la especie, se podía llegar a la situación en la cual no se podían realizar extracciones ni controles por parte de los cazadores, teniendo el coto aún así que continuar haciendo frente a las indemnizaciones por los ataques ocurridos en su terreno de una especie considerada cinegética. Esto la administración, en el propio PGL, lo consideraba como poco “razonable”:

*“[La legislación europea obliga a mantener un estado de conservación favorable del lobo], e implica que la aplicación del Plan de Gestión pueda condicionar su aprovechamiento cinegético en cotos de caza, hasta el extremo de no permitirlo, por lo que no parece razonable que sus titulares tengan que hacerse cargo de los daños producidos por una especie que no pueden cazar.”*

(Orden MED/5/2019 por la que se aprueba el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria)

Con este trasfondo, en abril de 2017 se produce un hecho trascendental para comprender el desarrollo de la política pública en Cantabria y es el anuncio por parte del consejero Jesús Oria, y el Director General, Antonio Lucio, de que se va a proceder a tramitar la modificación de la Ley de

---

<sup>63</sup> Ídem.

<sup>64</sup> “AM-Gobierno quiere modificar Ley de Caza para pagar daños de lobo en toda la CCAA manteniendo la especie como cinegética”. *La Vanguardia*. 19 de abril de 2017. [En línea], disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20170419/421828967938/am-gobierno-quiere-modificar-ley-de-caza-para-pagar-danos-de-lobo-en-toda-la-ccaa-manteniendo-la-especie-como-cinegetica.html> [Consultado el: 29/8/2024]

Caza para que, sin modificar el estatus del lobo a “no cinegético”, el gobierno regional pueda asumir el coste de las indemnizaciones liberando de esta obligación a los cotos. Esto supuso la necesidad de modificar el borrador del Plan de Gestión del Lobo que habría previsto cambiar el estatus legal del animal.<sup>65</sup>

Este cambio fue defendido por la consejería como una medida que, sin modificar los objetivos del primer borrador del PGL, permitía contar con los cazadores como aliados en la gestión de la especie, a la par que sería la administración quien establecería los cupos para asegurar la conservación de la especie.<sup>66</sup>

Todo este cambio de criterio se realizó en un contexto en el que el consejero, Jesús Oria, reconoció haber recibido importantes presiones por distintos grupos, calificando como más intensas aquellas procedentes de las organizaciones pertenecientes al grupo de conservación del lobo, y agradeciendo su colaboración a las del grupo pro-control del lobo. Concretamente a UGAM - COAG, OVICAN y a la Federación Cántabra de Caza.<sup>67</sup>

Esta medida que benefició principalmente a los cazadores por mantener el derecho a cazar al lobo, liberándose de los costos de los daños que pudiera ocasionar, se puede categorizar, tal y como se demuestra en la hemeroteca<sup>68</sup> y se expone en la entrevista con la organización ganadera, como un punto de inflexión en el que varios grupos, tanto del grupo pro-control como del de conservación, consideran que se da una ruptura del delicado consenso que se había alcanzado los años anteriores en cuanto al modelo de gestión y un alineamiento de la administración cántabra con el grupo pro-control.

*“Lo que en un principio podría haber sido un acuerdo, que durante unos días [lo había sido] y estábamos todos de acuerdo, se descalabra.”*

(Entrevista organización ganadera, 12 de junio de 2024).

Finalmente, por lo tanto, tras la modificación de la ley cántabra de caza, se tramita el Plan de Gestión del Lobo y este entra en vigor manteniendo el estatus legal del lobo como “especie cinegética”, asumiendo la obligación legal de establecer medidas para su conservación y permitiendo el control letal del lobo tanto por parte de los cazadores en actividades cinegéticas ordinarias como por acciones específicas de la consejería. Esta configuración normativa, además, acababa con la dualidad en el campo de las indemnizaciones.

*“La nueva norma [de caza] contempla la subrogación por parte de la Administración Regional de la responsabilidad de los daños producidos por el lobo fuera de los terrenos cinegéticos en los que es titular, lo que en la práctica implica que, desde la entrada en vigor de este Plan de Gestión, los daños que*

---

<sup>65</sup> “AM-Gobierno quiere modificar Ley de Caza para pagar daños de lobo en toda la CCAA manteniendo la especie como cinegética”. *La Vanguardia*. 19 de abril de 2017. [En línea], disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20170419/421828967938/am-gobierno-quiere-modificar-ley-de-caza-para-pagar-danos-de-lobo-en-toda-la-ccaa-manteniendo-la-especie-como-cinegetica.html> [Consultado el: 29/8/2024]

<sup>66</sup> Ídem.

<sup>67</sup> Ídem.

<sup>68</sup> “El Gobierno quiere modificar la Ley Regional de Caza para mantener al lobo como especie cinegética”. *Vive Campoo*. 19 de abril de 2017. [En línea], disponible en: <https://www.vivecampoo.es/noticia/gobierno-modificara-ley-mantener-al-lobo-como-especie-cinetica-11736.html> [Consultado el: 29/8/2024].

*produzca el lobo en toda Cantabria serán abonados por la Administración Regional, con independencia de la titularidad cinegética de los terrenos.”*

(Orden MED/5/2019 por la que se aprueba el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria)

Finalmente, el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria se aprueba el 28 de marzo de 2019 mediante la Orden MED/5/2019.

### **6.2.2.El Plan de Gestión del Lobo en Cantabria (año 2019).**

Después de haber considerado y contextualizado el proceso político en el que se generó el Plan de Gestión del Lobo, se hace pertinente el abordar el contenido concreto del plan como tal, ya que constituye el principal instrumento de gestión y conservación de la especie en el ámbito regional montañoso y, además, permitirá comprender el sustrato jurídico en el que se desarrollará la dinámica política con posterioridad a su aprobación.

Comenzando por su propia definición, este define a sí mismo de la siguiente manera:

*“El Plan de Gestión del Lobo en Cantabria es el instrumento en el que [...] se establecen las directrices, medidas y actuaciones para conservar y gestionar las poblaciones de lobo en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, asegurando su compatibilidad con el desarrollo socioeconómico del medio rural en general y, especialmente, con la ganadería extensiva, y el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en la normativa vigente”*

(Artículo 2 del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria).

Siendo el lobo, tal y como hemos explicado anteriormente, una “especie cinegética” según la regulación acordada en Cantabria, el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria emana y se legitima a partir del ordenamiento jurídico de la caza, la cual fue modificada para dar cabida a la situación particular del lobo.

Los objetivos del PGL, tal y como se expone en su artículo 3, son siete:

- I. Mantener un estado favorable de conservación de la especie y posibilitar el intercambio poblacional con grupos de otras comunidades.
- II. Reducir el conflicto con los ganaderos mediante medidas preventivas, compensatorias y de extracción de ejemplares cuando sea necesario.
- III. Perseguir cualquier acción encaminada a dañar a la especie por medios no regulados o ilegales.
- IV. Hacer un seguimiento del estado del lobo y del propio PGL.
- V. Asegurar la participación de todos los grupos de interés.
- VI. Realizar acciones de concienciación.
- VII. Impulsar el patrimonio etnográfico relacionado con el lobo.

Para alcanzar estos objetivos se lleva a cabo, en primer lugar, una zonificación de Cantabria según la presencia tradicional de la especie, la humanización de la zona y la presencia de ganadería y daños, para, posteriormente, determinar unas directrices de gestión y unas medidas de prevención, compensatorias, de extracción de individuos y de investigación.



## Zonificación

Para la delimitación de las tres zonas se parte de la siguiente premisa: “[se asume] que la probabilidad de sufrir daños es mayor en las zonas donde hay alta densidad de lobo, menor densidad de presas silvestres y mayor cantidad de ganado en régimen extensivo, especialmente ganado menor y equipo”. Teniendo en cuenta esto, se establece la Zona 1 (ayuntamientos en color rosa en el Mapa 4), Zona 2 (amarillo) y Zona 3 (verde).



Mapa 4: Estimación de manadas de lobo en la temporada 2022/2023. (Fuente: Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023).

- La Zona 1 (rosa) constituye el 56,84% de superficie de Cantabria y se caracteriza por tener una presencia permanente de la especie, alta densidad ganadera en su modalidad extensiva y daños frecuentes, baja densidad humana y alta presencia de presas silvestres.
- La Zona 2 (amarillo) representa el 15,85% de la región y en ella la presencia del lobo no es estable, hay una menor densidad ganadera, mayor humanización y con presencia de presas silvestres.
- La Zona 3 (verde) es la franja costera suponiendo el 27,31% de la comunidad y no tiene presencia del lobo, la ganadería es menor, pocas presas silvestres y una alta humanización del territorio.

## Medidas preventivas y compensatorias

Un aspecto principal del PGL es el apartado dedicado a las medidas que buscan evitar los ataques, así como el articulado que regularía cómo se compensan las bajas sufridas por las

explotaciones ganaderas. En este sentido, se establece como responsabilidad de la consejería competente el desarrollo de un Catálogo de Buenas Prácticas (art. 6.1.2 del PGL), así como el establecimiento de ayudas que busquen subvencionar la implementación de las mismas (art. 6.1.1 del PGL).

En lo que respecta a las medidas compensatorias, se hace énfasis en la responsabilidad de la administración autonómica de asumir el coste de todos los daños a indemnizar en la totalidad del territorio cántabro (art. 6.1.3. PGL), agilizando los trámites y atendiendo a la dificultad de los peritajes (art. 5.1.4 del PGL), así como también se establece un mecanismo de pagos por “servicios ambientales” para los ganaderos que contribuyan a la conservación de la biodiversidad (art. 6.1.5 PGL).

Por último, y más a modo de directriz que de medida concreta, se aspira a favorecer la población de presas silvestres (art. 5.1.1 del PGL) y a controlar los perros asilvestrados (art. 5.1.6 del PGL)

### Medidas de control poblacional del lobo

En este ámbito, es ilustrativa la propia articulación del principio que posibilita el control poblacional, pudiéndose observar un discurso específico desde la administración que busca, no solo establecer una serie de medidas concretas, sino justificar la propia actuación en un ámbito que es conocidamente conflictivo:

*“Para la adecuada gestión de las poblaciones de lobo en Cantabria, minimizar los daños causados por la especie, reducir el conflicto social en las zonas afectadas por los daños y erradicar la mortalidad ilegal, el control de ejemplares es imprescindible, siendo la caza y las actuaciones de control que sea necesario realizar por parte de la Consejería competente, las herramientas adecuadas para el mismo.”*

(Art. 5.2.1 del PGL).

Atendiendo a este principio, se autorizan dos modalidades de extracción: mediante actividad cinegética en batidas de jabalí y por control poblacional llevado a cabo por la consejería. El Director General que posea las competencias en materia de caza será quien determinará cada año el cupo de extracción (art. 6.2.1 del PGL) no pudiendo suponer más del 20% de la población del lobo (art. 6.2.2 del PGL). Ahora bien, en caso de que cumplido el cupo, continúen produciéndose daños, se podrán autorizar nuevas extracciones que se computarán a partidas de años siguientes (art. 6.2.6 del PGL). Asimismo, si se viera una alta mortalidad de la especie que no hubiera estado prevista, se podrá suspender o reducir el cupo (art. 6.2.8 del PGL).

El porcentaje de individuos que se podrán abatir en actividades cinegéticas ordinarias se establecerá de forma expresa y distribuido en los distintos ayuntamientos (art. 6.2.3 del PGL), prohibiéndose la exhibición de ejemplares abatidos (art. 6.2.9 del PGL); mientras que las actuaciones de la consejería se caracterizarán por ser de intervención temprana tras los daños producidos (6.2.5 del PGL).

Por último, como medida complementaria, se establece la necesidad de formar a los agentes que lleven a cabo las actuaciones de la consejería para crear un grupo especializado que sea eficaz y eficiente (art. 6.2.7 del PGL).

## Lucha contra la mortalidad ilegal del lobo

*“Se prohíbe en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria cualquier actuación no autorizada llevada a cabo con el propósito de dar muerte, capturar en vivo, perseguir o molestar intencionadamente, a los ejemplares de lobo o a sus crías.”*

(Art. 6.3.1 del PGL)

Prohibiéndose cualquier actuación no autorizada que dañe a la especie, se establecen una serie de limitaciones sobre actividades que pudieran ser indicio o medio para cometer dicha ilegalidad: se prohíbe el fototrampeo, los cebos, los reclamos de cualquier tipo (art. 6.3.2 del PGL), el transporte de lobos vivos o muertos, su comercialización y la exhibición pública de ejemplares (art. 6.3.3 del PGL). Se establece además la necesidad de diseñar un plan concreto contra el furtivismo (art. 6.3.4 del PGL) y la promoción del plan contra los cebos envenenados (art. 6.3.5 del PGL). Además, se establece la necesidad de una coordinación entre la consejería, los agentes de medio natural y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado (art. 5.3.2 del PGL) para llevar a cabo actuaciones concretas (art. 6.3.4 del PGL).

Por último, en el campo de las muertes accidentales, se plantea la necesidad de identificar los tramos donde son comunes los atropellos de lobo para tomar las medidas necesarias que hagan reducir la mortalidad por esta causa (art. 6.3.6 del PGL).

## Medidas adicionales

En materia de investigación y seguimiento, se hace un compromiso de apoyar los proyectos de investigación relacionados con el lobo (art. 5.4.1 del PGL), así como realizar programas de monitorización (art. 5.4.3 del PGL). En este sentido, se establece la obligación de crear una base de datos actualizada (art. 5.4.2 del PGL), publicar un informe anual del Plan de Gestión del Lobo (art. 6.4.2 del PGL) y realizar censos regionales cada 5 años (art. 6.4.3 del PGL).

Por otro lado, se realizarán acciones de sensibilización y educación que hagan “hincapié en su importancia ecológica, pero también en los daños que produce” (art. 5.5.1 del PGL), así como también se tratará de recuperar el patrimonio regional relacionado con el lobo (art. 5.5.2 del PGL).

Finalmente, se enfatiza la necesidad de una actuación coordinada con las comunidades autónomas limítrofes y con la Administración General del Estado (art. 5.6.1 del PGL), así como la creación de la Mesa del Lobo con representación de todos los agentes implicados para, entre otros objetivos, proponer medidas (art. 6.6.1 del PGL).

### **6.2.3. Implementación del Plan de Gestión del Lobo (año 2019-2021).**

Tras la materialización del Plan de Gestión y con las características anteriormente expuestas, el mismo año de su aprobación es nombrado nuevo consejero competente en materia de lobo por parte del PRC Guillermo Blanco. Tal y como se puede deducir de las entrevistas y de la hemeroteca, este consejero continuó y profundizó su alineamiento con el grupo pro-control del lobo.

*“[Cuando empieza su labor este consejero] manda mensajes [de] que los ganaderos tienen la razón en el tema del lobo y que hay que proteger[los]. Claro, eso cae en el campo como agua de mayo. Por fin alguien [as].”*

(Entrevista organización ganadera, 12 de junio de 2024)

De tal manera que, este consejero puso en marcha el PGL haciendo énfasis en la protección del sector ganadero.

*“Él extraía los lobos que eran necesarios. Entonces, en Cantabria nos [encontrábamos] en una situación que, para mí, es la menos mala. [...] El conflicto social acaba, [...] se empezó a indemnizar en condiciones, se negociaban las tablas de indemnización, [...] se dio una ayuda directa a todos los ganaderos que estaban en la zona del lobo... [...] Estos dos años han sido la felicidad [...] porque el ganadero tiene una respuesta emocional. “Joe, el lobo me está jodiendo” y rápidamente la consejería decía “aquí estamos para ayudarte”. [...] y eso trajo paz social en el campo.”*

(Entrevista organización ganadera, 12 de junio de 2024).

Más allá de la percepción del sector ganadero, siguiendo el desglose de medidas estipuladas por el Plan de Gestión del Lobo y accediendo a los datos expuestos en las memorias anuales que hacen seguimiento del plan, durante estos años se pueden destacar las siguientes actuaciones en base a la información presente en los informes anuales de seguimiento<sup>69</sup>.

En el campo de las medidas de prevención y compensatorias, el PGL hace énfasis en la subvención de medidas preventivas, las indemnizaciones por daños, los pagos en términos de “servicios medioambientales” y las técnicas de control poblacional.

En lo que respecta a las líneas de subvenciones para implantar técnicas de prevención, tal y como se expresa en los informes anuales y en las resoluciones publicadas en la página de la Dirección General de Montes, efectivamente se aprobaron en el año 2019 para el 2020 una línea de apoyo para medidas de prevención contra los ataques y daños del oso y el lobo. Estas fueron dirigidas a los ganaderos en la adquisición de mastines y la construcción de cercados. Se concedieron 128 solicitudes para el mantenimiento de mastines que supusieron un coste de 82.200 € para la administración y 5 solicitudes para la construcción de cercados con un coste de 2.669,25 €. Con posterioridad a estas ayudas, aprobándose las bases reguladoras de las nuevas subvenciones para medidas preventivas en julio de 2021, no se encuentran evidencias de haberse resuelto ayudas efectivas hasta 2022.

Las indemnizaciones, por su parte, ascendieron a 269.116,97 € (559 reclamaciones) en la temporada 2019/2020 y a 345.856,54 € (671 reclamaciones) en la temporada 2020/2021. En este punto es importante destacar que en diciembre de 2019, la consejería consensuó con las organizaciones agrarias un incremento de las indemnizaciones de forma considerable: de 300 € a 550 € en terneros de vacuno mestizo, de 300 € a 400 € en potros mestizos, de 130 € a 200 € en

---

<sup>69</sup> El seguimiento del plan de gestión a través de estos informes se puede encontrar en la siguiente dirección de la Dirección General de Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria: [https://dgmontes.org/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16835/9901434](https://dgmontes.org/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16835/9901434)

sementales de cabra y oveja, de 100 € a 160 € en ovejas y cabras adultas y de 75 € a 120 € en corderos y cabritos<sup>70</sup>.

Mientras tanto, en lo que respecta a los pagos por “servicios ambientales” en cumplimiento del PGL, su regulación se llevó a cabo en agosto de 2021, por lo que su exposición se realizará en el apartado siguiente que analiza el escenario con la entrada en vigor de la inclusión del lobo en el LESRPE en septiembre del 2021.

En cuanto al control población del lobo, con el propósito de no comprometer la propia supervivencia de la especie, el PGL establece un cupo máximo anual del 20% de la especie cada temporada. Según los informes de seguimiento en la implementación del plan, desde la entrada en vigor del plan hasta la aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE el cupo de extracción cada año ha sido siempre el máximo permitido, es decir, un 20%. Esto supuso la autorización de un cupo de 34 lobos en las tres temporadas que abarca desde la aprobación del PGL hasta la inclusión de la especie en el LESRPE<sup>71</sup>.

Salvo en la última temporada de 2021/2022 que se vio interrumpida por el cambio de estatus del lobo con la inclusión de este en el mencionado listado, en todas ellas el cupo se cumplió en su totalidad, extrayendo 34 lobos en la temporada 2019/2020 y 36 en la temporada 2020/2021, en la cual, en virtud del artículo 6.2.6 del PGL que permite autorizaciones adicionales al cupo en caso de daños significativos, se autorizó la batida de dos animales adicionales. En la temporada 2021/2022 se dio la muerte de 9 lobos. En cuanto a la naturaleza de la muerte, es interesante destacar que, pese a que la mayoría de las extracciones se permitía hacerlas a través de actividad cinegética ordinaria (28/34 en la temporada 2019/2020 y 32/34 en la 2020/2021), solo 9 y 6 fueron abatidos por cazadores. Mientras que la mayoría de ellas se realizaron mediante control poblacional ejecutado por la consejería.

En el campo de la lucha contra la mortalidad ilegal, en 2019 y 2020 se registró una muerte por lazo, un atropello y dos muertes naturales. Más allá de este registro, en los informes de seguimiento anual no consta ninguna actuación específica.

Finalmente, como medidas adicionales, se puede resaltar en este periodo el inicio de actuaciones para la recuperación del patrimonio cultural y etnográfico asociado con el lobo con la identificación de varios “chorcos”, construcciones tradicionales dedicadas a la caza del lobo.

#### **6.2.4. Aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE (año 2021-2024).**

El siguiente hito fundamental en el ámbito de la política pública de gestión y conservación del lobo se da con la inclusión del lobo en el LESRPE, lo cual nos permite hablar de un cambio profundo en términos conceptuales y de paradigma.

El Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) se crea con el propósito de incluir a las especies que, por su valor o rareza, merecen una especial atención y

---

<sup>70</sup> “El gobierno consensúa con las organizaciones agrarias el baremo para el pago de los daños producidos por la fauna silvestre”. *Gobierno de Cantabria*. 25 de diciembre de 2019. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/el-gobierno-consensua-con-las-organizaciones-agrarias-el-baremo-para-el-pago-de-los-danos-producidos-por-la-fauna-silvestre?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.portal.model.JournalArticle&delta=20&start=15](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/el-gobierno-consensua-con-las-organizaciones-agrarias-el-baremo-para-el-pago-de-los-danos-producidos-por-la-fauna-silvestre?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.portal.model.JournalArticle&delta=20&start=15) [Consultado el: 2/9/2024]

<sup>71</sup> En la temporada 2021/2022, debido a que una estimación poblacional consideraba que el número de lobos había crecido, se calculó el cupo idóneo del 20% en 36 individuos. Sin embargo, tal y como establece el PGL, este número se redujo a 34 para compensar la muerte de dos lobos adicionales a los autorizados en la temporada anterior.

protección (art. 56 de la Ley 42/2007). Para las especies animales incluidas en este listado se prohíbe de forma genérica “darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo” (art. 57 de la Ley 42/2007).

El lobo ibérico se incluirá en el LESRPE en 2011, pero únicamente considerando las poblaciones de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Habrá que esperar al año 2019 para que el ámbito geográfico se alinee con la Directiva de Hábitats e incluya a todas las poblaciones al sur del Duero. Finalmente, en 2021, a través de la Orden TED/980/2021, se pasará a integrar en el listado a todas las poblaciones de lobo ibérico de España, incluidas las de Cantabria.

Como hemos mencionado con anterioridad, la inclusión de una población en el LESRPE supone la prohibición de dar muerte a sus ejemplares, lo cual choca frontalmente con la regulación de medidas de control población del lobo en el PGL regional y su consideración como “especie cinegética”, lo cual ha hecho que no se puedan realizar extracciones desde la aprobación de la inclusión en 2021.

Haciendo un análisis temporal de esta aprobación, gracias a la información proporcionada por la organización ecologista ASCEL vía correo electrónico, y tras consultar los informes del MITECO, se ha podido saber que la inclusión partió de una petición de ASCEL - Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo al MITECO solicitando la inclusión del lobo en Catálogo Español de Especies Amenazadas o, en su defecto, en el LESRPE, la cual se resolvió con la emisión de un informe por parte del Comité Científico de Flora y Fauna Silvestre desaconsejando lo primero, pero viendo pertinente lo segundo.

*“Se recomienda [la incorporación del lobo] en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial debido a que la información disponible pone de manifiesto su importancia como patrimonio cultural, científico, así como los servicios ambientales que produce la presencia de este carnívoro en los ecosistemas naturales.”*

(Comité de Flora y Fauna Silvestre, 2020).

Tal y como indica dicho informe, ASCEL fundamenta su petición en una serie de argumentos legales, científicos y culturales.

En términos legales, resalta la excepción que estableció España al unirse al Convenio de Berna (Convenio sobre la conservación de la vida silvestres y del medio natural en Europa) que estableció que, a pesar de que en el acuerdo al lobo se le considera a una especie estrictamente protegida, en nuestro país pasa a ser una “especie de fauna protegida”, con la consiguiente reducción de su protección y la posibilidad de explotación.

Por otro lado, apoyándose en criterios desde la biología de la conservación, se cuestiona la posibilidad de dividir a los lobos del norte de España de los del sur considerándolos poblaciones diferenciadas y aplicándoles criterios de protección diferentes. De tal manera que “sería necesario un estudio genético del lobo a nivel ibérico para estimar el grado de conservación en que se encuentran las poblaciones (si las hubiera) y de esta forma adecuar la legislación a la realidad biológica” (Comité de Flora y Fauna Silvestre, 2020).

Además, se resalta la subjetividad de los criterios para incluir a una especie en el LESRPE al no establecerse en la legislación vigente unos criterios formalizados y al referirse de una forma un tanto ambigua al “valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de

amenaza”. Cuestión que, tal y como el informe del Comité recalca y que es relevante para nuestro estudio, “puede dar lugar a inconsistencias en el LESRPE”.

*“Se hace por tanto necesario tener una forma más objetiva para evaluar la entrada de una especie en el LESRPE como se hace en el Catálogo con los criterios orientadores.”*

(Comité de Flora y Fauna Silvestre, 2020)

Por último, este Comité, no sin antes destacar el valor ecológico y cultural de la especie, termina concluyendo su informe favorable a la inclusión haciendo referencia al conflicto con la ganadería, el cual considera que debe ser abordado con “el apoyo decidido de las administraciones a sistemas de explotación acordes con la conservación del Medio Natural”; así como resaltando que su recomendación de inclusión ha sido tomada con la unanimidad de opinión entre los miembros del Comité Científico y los expertos consultados.

Con posterioridad a este Dictamen, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad aprobó la inclusión con una votación muy ajustada, tal y como se puede ver a continuación (Muñoz Linares, 2021).

PRIMERA VOTACIÓN			SEGUNDA VOTACIÓN		
A favor	En contra	Abstenciones / Ausencias	A favor	En contra	Abstenciones / Ausencias
7 votos	7 votos	5 votos	9 votos	8 votos	2 votos
MITECO, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja y Melilla.	Asturias, <b>Cantabria</b> , Castilla y León, Comunidad de Madrid, Galicia, Región de Murcia y País Vasco.	Andalucía, Navarra, Cataluña, Canarias y Comunidad Valenciana.	MITECO, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Canarias, La Rioja y Melilla.	Andalucía, Asturias, <b>Cantabria</b> , Castilla y León, Comunidad de Madrid, Galicia, Región de Murcia y País Vasco.	Navarra, Comunidad Valenciana y Ceuta.

Tabla 4. Reparto de votos en la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (Fuente: elaboración propia con los datos de Muñoz Linares (2021).

Tras esta votación, la propuesta de inclusión también contó con el visto bueno del Consejo de Estado, de la Dirección General de Régimen Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y de la Secretaría General Técnica del MITECO (Muñoz Linares, 2021).

Finalmente, el MITECO aprobará la inclusión en el LESRPE, publicándolo en el BOE el 21 de septiembre de 2021 y dando inicio, por un lado, al conflicto entre Gobierno español y los gobiernos regionales con presencia constantes del lobo y, por el otro, a un recrudecimiento de la judicialización de la gestión del lobo en Cantabria<sup>72</sup>. Ese mismo mes Galicia, Castilla y León,

<sup>72</sup> Si bien la utilización de las instancias judiciales no fue algo extraño a lo largo de todo el proceso histórico de gestión del lobo, este punto marcó un hito al dotar de una base jurídica a los grupos de conservación del lobo para recurrir las medidas de control.

Asturias, Cantabria y la Federación Española de Caza recurrieron la decisión ante la Audiencia Nacional pidiendo la suspensión cautelar de la medida. (Muñoz Linares, 2021)<sup>73</sup>.

Volviendo de nuevo a Cantabria, y sin olvidar que esta medida del MITECO provoca que el Gobierno español pase a ser un actor principal en esta *policy network*, hay que destacar que la inclusión en el LESRPE reforzó aún más la alianza entre los grupos pro-control del lobo en Cantabria y el Gobierno regional<sup>74</sup> a la par que se produjo un distanciamiento aún más profundo con los grupos de conservación<sup>75</sup>.

*“[El ejecutivo autonómico] lamenta que las organizaciones ecologistas que acompañan al Ministerio “en este viaje” ya han anunciado que recurrirán a los tribunales cualquier autorización de control que apruebe las comunidades autónomas “adelantando por tanto la judicialización de la gestión del lobo en España”*”<sup>76</sup>.

Por otro lado, también es necesario destacar que, tal y como se ha podido ver en la Oficina de Comunicaciones del Gobierno de Cantabria, tras esta medida tomada por el Gobierno español, Cantabria, junto con el resto de comunidades con presencia constante del lobo, intensificaron su su actividad en el ámbito europeo. De esta manera, en 2022, las cuatro comunidades, Galicia, Asturias, Castilla y León y Cantabria solicitaron a la Unión Europea criterios a nivel supranacional para la gestión del lobo y una labor de intermediación en el conflicto abierto entre Estado y comunidades autónomas por este tema<sup>77</sup>. En 2023, además, el Gobierno de Cantabria impulsó en el contexto del Comité de las Regiones de la Unión Europea un debate para que las regiones,

---

<sup>73</sup> A día de hoy la Audiencia Nacional no se ha pronunciado, aunque sí que desestimó la medida cautelar de suspensión de la inclusión. (“Cantabria respeta pero no comparte la desestimación de la petición de suspensión cautelar de la orden ministerial que incluye al lobo en el LESPRE”. *Gobierno de Cantabria*. 15 de diciembre de 2021. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-respeta-pero-no-comparte-la-desestimación-de-la-petición-de-suspensión-cautelar-de-la-orden-ministerial-ministerial-que-incluye-al-lobo-en-el-lespre?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=9](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-respeta-pero-no-comparte-la-desestimación-de-la-petición-de-suspensión-cautelar-de-la-orden-ministerial-ministerial-que-incluye-al-lobo-en-el-lespre?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=9) [Consultado el: 2/9/2024]

<sup>74</sup> “El sector primario se alía con el Gobierno de Cantabria en su rechazo a la propuesta del Ministerio de incrementar la protección del lobo ibérico”. *Gobierno de Cantabria*. 25 de noviembre de 2020. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/4210117-80?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=14](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/4210117-80?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=14) [Consultado el: 2/9/2024]

<sup>75</sup> “Cantabria respeta pero no comparte la desestimación de la petición de suspensión cautelar de la orden ministerial que incluye al lobo en el LESPRE”. *Gobierno de Cantabria*. 15 de diciembre de 2021. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-respeta-pero-no-comparte-la-desestimación-de-la-petición-de-suspensión-cautelar-de-la-orden-ministerial-ministerial-que-incluye-al-lobo-en-el-lespre?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=9](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-respeta-pero-no-comparte-la-desestimación-de-la-petición-de-suspensión-cautelar-de-la-orden-ministerial-ministerial-que-incluye-al-lobo-en-el-lespre?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=9) [Consultado el: 2/9/2024]

<sup>76</sup> Ídem.

<sup>77</sup> “Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla y León piden a la Unión Europea que escuche su postura común sobre la problemática del lobo”. *Gobierno de Cantabria*. 18 de mayo de 2022. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-león-piden-a-la-unió-n-europea-que-escuche-su-postura-común-sobre-la-problemática-del-lobo?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=7](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-león-piden-a-la-unió-n-europea-que-escuche-su-postura-común-sobre-la-problemática-del-lobo?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=7) [Consultado el: 3/9/2024]



y no los estados miembro, sean las administraciones competentes en la gestión<sup>78</sup>. Mientras que, en 2024, la propia presidenta de la comunidad, María José Sáenz de Buruaga (Partido Popular), solicitó en el Comité de las Regiones la rebaja de la protección del lobo y la intervención de Europa en la problemática<sup>79</sup>.

En lo que respecta a las propias medidas de gestión tomadas por el ejecutivo autonómico desde la aprobación de la inclusión de lobo en el LESRPE, hay que destacar las siguientes a la luz de los informes anuales de seguimiento.

Atendiendo a los datos de estos reportes, en lo que respecta a las medidas de prevención, en diciembre del 2021, se lanzó una convocatoria de ayudas en materia de prevención para 2022 que se resolvió el 9 de enero de 2023, concediendo ayudas por un valor de 199.678,74 €. Las indemnizaciones, por su parte, ascendieron a 544.898,36 € en la temporada 2021/2022 y a 1.140.826,63 € en la temporada 2022/2023. Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que parte de este incremento se debe al nuevo baremo que aumenta las indemnizaciones a partir del 10 de febrero de 2023.

Asimismo, en esta fase se pone en marcha el mecanismo de los “servicios ambientales” un instrumento contemplado en el PGL y que comenzará su aplicación con la aprobación del “Decreto 70/2021, de 19 de agosto, por el que se regula el procedimiento de concesión del pago por servicios ambientales para explotaciones de ganadería extensiva que contribuyan a la conservación de la biodiversidad en zonas con presencia de lobo en Cantabria”.

*“Se pondrá en marcha un pago por servicios ambientales dirigidos a las explotaciones profesionales de ganadería extensiva que contribuyan a la conservación de la biodiversidad. Estas ayudas serán independientes de las medidas compensatorias [...], podrán estar supeditadas a la aplicación de medidas preventivas de los ataques de lobo e incluir criterios de ponderación, tales como la zonificación del Plan de Gestión, el tipo de ganado o su ubicación en un espacio natural protegido, entre otros.”*

(Artículo 6.1.5 del PGL)

En el Decreto 70/2021 estas ayudas se articularán como una subvención directa a los titulares de explotaciones de ganadería extensiva en zonas con presencia del lobo (Zona 1 definida en el PGL) que se podrá solicitar de forma recurrente cada mes de marzo. La cuantía de la subvención, tal y como estipula el artículo 10 del mencionado decreto, se calculará por cabeza de ganado: 20 €/cabeza en ganado ovino y caprino, 15 €/cabeza en ganado equino y 10 €/cabeza en ganado bovino.

---

<sup>78</sup> “Cantabria lleva al Comité de las Regiones el control del lobo e insta a aprobar una resolución para que las regiones sean las competentes en su gestión”. *Gobierno de Cantabria*. 9 de febrero de 2023. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-lleva-al-comité-de-las-regiones-el-control-del-lobo-e-insta-a-aprobar-una-resolución-para-que-las-regiones-sean-las-competentes-en-su-gestión?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=4](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-lleva-al-comité-de-las-regiones-el-control-del-lobo-e-insta-a-aprobar-una-resolución-para-que-las-regiones-sean-las-competentes-en-su-gestión?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=4) [Consultado el: 3/9/2024]

<sup>79</sup> “Buruaga pide en Bruselas rebajar la protección del lobo y amparo ante los “abusos” del Gobierno español”. *Gobierno de Cantabria*. 17 de abril de 2024. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/buruaga-pide-en-bruselas-rebajar-la-protección-del-lobo-y-amparo-ante-los-abusos-del-gobierno-español?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=1](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/buruaga-pide-en-bruselas-rebajar-la-protección-del-lobo-y-amparo-ante-los-abusos-del-gobierno-español?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=1) [Consultado el: 3/9/2024]

En lo que se refiere a la esencia de las ayudas, aun asumiendo como cierto el vínculo entre la ganadería extensiva y los beneficios al medio ambiente en términos de servicios ecosistémicos, es interesante resaltar por su relevancia politológica en términos de relato que, a pesar de expresarse en el PGL como un instrumento de ayuda y apoyo a las ganaderías que “contribuyan a la conservación de la biodiversidad”, se trata de un instrumento de compensación por vivir en un área bajo riesgo más que de un incentivo de prácticas de cuidado de la biodiversidad. Esto se puede deducir de la propia articulación de la subvención que, sin establecer criterios medioambientales o de prácticas de ningún tipo, determina que la variable fundamental que permite el acceso a los pagos de servicios ambientales es encontrarse (o no) en la Zona 1 del PGL, cuando en cierta manera se podría decir que la ganadería extensiva fuera de esa zona también contribuye a la conservación de la biodiversidad. Por otro lado, la propia exposición de motivos expresa lo siguiente:

*“El objetivo de la puesta en marcha de esta medida no es otro que lograr que los condicionantes que la presencia de un depredador como el lobo pueda producir en la ganadería extensiva, que no solo se restringen al hecho más evidente de los daños sobre el ganado como consecuencia de los ataques de la especie, no hagan inviable, o comprometan de manera relevante, su mantenimiento y mejora en nuestra región, considerando que se trata de una actividad económica clave para las zonas rurales y que, por tanto, es esencial para luchar contra el despoblamiento, además de jugar un papel crucial en la conservación de la biodiversidad y los paisajes de Cantabria.”*

(Decreto 70/2021)

Todo lo cual hace pensar, sin entrar en esta fase a valorar el fondo y la conveniencia de las ayudas, que la denominación de estas subvenciones y su primera articulación en el PGL puede ser considerado, en cierta forma, poco acertado, pudiendo haber sido más correcto hablar de “pagos por cohabitación” o “pagos por convivencia con grandes depredadores”.

En lo que se refiere a las partidas autonómicas destinadas al pago de estos servicios, atendiendo a los presupuestos de la comunidad desde 2021 se ha visto como ha tenido una tendencia generalmente ascendente. En 2021 se destinaron 660.000 €, en 2022 fueron 750.000 €, en 2023 ascendió a 1.000.000 € y en 2024 ha experimentado una contracción hasta 700.000 €<sup>80</sup>.

En lo que se refiere a la actividad de la comunidad en el ámbito del control poblacional, tal y como se indica en los informes anuales, por todo lo que hemos ido exponiendo en este apartado sobre los efectos de incluir al lobo en el LESRPE, no ha sido posible extraer ningún lobo desde su aprobación en 2021.

Ahora bien, hay que destacar que esta no extracción se ha hecho efectiva tras varias autorizaciones por parte del Gobierno de Cantabria y consecuentes recursos ante los tribunales por parte de organizaciones del grupo de conservación del lobo. Como se puede observar en la página de la Dirección General de Montes del Gobierno de Cantabria dedicada al seguimiento del PLG<sup>81</sup>, en el verano de 2022 se emitieron varias resoluciones que autorizaban extracciones en Polaciones, Tudanca, Hermandad de Campoo de Suso, Ruate, Cabuérniga y Los Tojos y la

---

<sup>80</sup> La resolución de las convocatorias de ayudas específicas no se presenta de forma homogeneizada a lo largo de los años, por lo que hace difícil hacer una comparativa. De esta manera que se opta por consultar el dato de la partida presupuestaria en los presupuestos generales de Cantabria.

<sup>81</sup> Página web de la Dirección General de Montes y Biodiversidad donde se hace tal seguimiento: [https://dgmontes.org/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16835/9901434](https://dgmontes.org/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16835/9901434)

Mancomunidad Campoo-Cabuérniga. Tras las medidas cautelares que paralizaron dichas autorizaciones, se ha podido conocer la Sentencia 73/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que falla a favor del recurrente, Ecologistas en Acción Cantabria, y que deja sin efecto varias de esas autorizaciones. Se pueden encontrar cuatro principales argumentos defendidos en la sentencia para resolver de esta manera:

- En cuanto a los efectos del LESRPE, determina que “[...] indefectible resulta recordar que, desde el momento de que el lobo ha pasado a ser especie especialmente protegida en Cantabria [...] darle muerte está prohibido. Esta es la regla, clara, precisa, incontestable, la cual responde al fin que se toma como punto de partida: el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable”.
- En lo que respecta a la búsqueda de alternativas como medidas preventivas establece que “Es claro el mensaje normativo: hay que investigar [antes de iniciar medidas que atenten contra la regla general de no dar muerte al animal] las razones por las que las medidas de las que los informes dan cuenta no han sido eficaces, y buscar otras medidas a través de los análisis científicos que sean necesarios”.
- “La Administración tiene que justificar la imposibilidad o ineficacia de todas las alternativas técnicamente posibles [...]. La Administración no ha cumplido ese requisito de motivación: se ha limitado a aseverar la presencia en las explotaciones ganaderas afectadas de perros mastines o de otras razas, y ha tratado de explicar la improcedencia de ciertos vallados en los montes públicos. Tal explicación no es bastante para justificar el requisito de la necesidad de la medida. La norma citada exige mucho más [...]”.
- Además, considera que no se justifica que las extracciones no vayan a impactar al estado de conservación de la especie, lo cual, tras la inclusión del lobo en el LESRPE, se convierte en “un límite infranqueable, de tal manera que la muerte del lobo no se puede autorizar, aun habiendo ataques al ganado, si dicha medida extrema impide mantener un estado de conservación favorable de la especie”.

Como aspecto adicional a analizar en el seguimiento de la implementación de la política pública, hemos de hacer referencia a la lucha contra la mortalidad ilegal, es decir, acciones como el furtivismo que vienen explícitamente incluidas en el PGL. Como se puede ver en los informes anuales, en la temporada 2021/2022 hubo cinco muertes: 1 por furtivismo, 2 atropello, 1 despeñado y 1 muerte natural; mientras que en la temporada 2022/2023 se dieron seis muertes: 3 por atropello, 2 por casos de furtivismo y 1 por depredación. No se tiene constancia de actuaciones adicionales o específicas encaminadas a acabar con estas muertes ilegales o fortuitas. En este sentido, se puede destacar que no se han encontrado evidencias de que el “plan específico para el control y la erradicación del furtivismo sobre el lobo” (art. 6.3.4 del PGL) estipulado en el Plan de Gestión haya sido elaborado a día de hoy.

Finalmente, como medidas adicionales aprobadas en estas dos temporadas se pueden destacar las acciones formativas llevadas a cabo a los agentes del medio natural en 2022, el desarrollo de diferentes estudios de investigación en colaboración con el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre de Cantabria, el seguimiento de la especie a través de las fichas INFOLOBO y de la Red de Fototrampeo y el desarrollo de un censo en el contexto del promovido a nivel español por la Estrategia nacional.

Por último habría que destacar las modificaciones que se están tramitando para adecuar las zonificaciones del Plan de Gestión del Lobo a la situación actual del lobo<sup>82</sup>.

### **6.3. Tipos de actores y *policy network* en la política de gestión del lobo en Cantabria.**

Considerando lo acaecido a lo largo de todo el periodo cronológico abarcado y siguiendo una estructura paralela a la realizada en el apartado 5.4 sobre la tipología de actores y características de la *policy network* en España, el objetivo de esta sección es analizar las características de la red de políticas en Cantabria y el relato de los principales actores involucrados.

#### **6.3.1. Características de la *policy network* y tipología de actores.**

Las características generales de la red de políticas en Cantabria no difiere en demasía a las expuestas en el apartado 5.4 sobre la situación a nivel nacional. Efectivamente, a nivel autonómico también se puede considerar de forma más o menos evidente que se trata de una red tipo *issue network* según la teoría de Rhodes y Marsh (1992) y tienen unos recursos con una distribución más o menos similar según el enfoque de Dente y Subirats (2014).

Ahora bien, uno de los beneficios de reducir la escala territorial de análisis al ámbito autonómico y de hacer un análisis en profundidad es que da la posibilidad de identificar agentes más concretos y específicos, así como el rol que estos desempeñan según la teoría de Dente y Subirats (2014).

En cuanto a la tipología de los actores, en la Tabla 5 se puede observar una clasificación tentativa de los principales agentes de la política pública de gestión del lobo en Cantabria.

En el nivel internacional, no siendo el propósito del presente trabajo profundizar en este nivel, se indica como actor de forma genérica a la “Unión Europea”, si bien es cierto que hay diferentes entidades de relevancia en este nivel que podrían ser clasificados en cada una de las tipologías: la Comisión Europea como un actor burocrático, el propio Comité de las Regiones que, tal y como se pudo observar en el apartado de la configuración de la política pública cántabra, ha servido de altavoz a las comunidades autónomas en Bruselas, los diferentes lobbies y organizaciones que existen en representación de intereses especiales y generales, así como entidades científicas que tienen un impacto a nivel europeo. En lo que respecta a los actores políticos, se mencionan los principales partidos políticos en cada nivel, entre los burocráticos a los órganos y administraciones con competencias en la temática (principalmente el MITECO y la Dirección General de Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria) y en los expertos se muestran algunas de las principales instituciones de investigación identificadas. Finalmente, se ha querido incluir en el ámbito local a los partidos con representación en este nivel y a las administraciones locales. Este es sin duda el nivel menos relevante en lo que respecta al estudio de la presente política pública, pero se ha querido incluir por la relevancia que tienen los ayuntamientos a la hora de recibir las demandas y quejas ante ataques en zonas con población de lobo.

---

<sup>82</sup> “Sale a información pública el proyecto de actualización de la zonificación del Plan de Gestión del Lobo”. *Gobierno de Cantabria*. 17 de febrero de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/sale-a-información-pública-el-proyecto-de-actualización-de-la-zonificación-del-plan-de-gestión-del-lobo> [Consultado el: 3/9/2024]

En lo que respecta a los tipos de “intereses especiales” e “intereses generales”, tal y como se expuso en el apartado 5.4 corresponden a los grupos que en este trabajo se denominan “grupo pro-control del lobo” en el caso de los intereses especiales y “grupo de conservación del lobo” para los generales. Con respecto a estos, es importante resaltar que, si bien la clasificación en uno de los tipos es más o menos clara, su ordenación por niveles en ocasiones es algo problemática, ya que muchos de los actores tienen un rango de actuación tanto internacional como nacional y autonómico.

DIMENSIONES DEL INTERÉS	TIPOS DE ACTORES				
	Políticos	Burocráticos	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
<b>Internacional</b>	Unión Europea				
<b>Nacional</b>	Partidos políticos con representación nacional. Principalmente (aunque no solo): PP, PSOE, VOX y SUMAR	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Institutos de investigación, CSIC, Instituto de Investigación en Recursos Cinegéticos, etc.	Plataforma Convivencia Lobo - Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo; Fundación Artemisan; Plataforma contra el Lobo y el Oso, UPA, COAG, ASAJA, entre otros.	World Wildlife Fund (WWF); Fondo para la Protección de los Animales Salvajes, Ecologistas en Acción, ASCEL, Greenpeace, Fundación Quebrantahuesos, Lobo Marley, entre otros.
<b>Regional</b>	Partidos políticos con representación regional. Principalmente (aunque no solo): PP, PRC, PSOE y VOX.	Dirección General De Montes y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación		Principalmente, UGAM - COAG, ASAJA y Federación Cántabra de Caza	Principalmente (pero no solo): Fundación Oso Pardo, WWF, Fundación Naturaleza y Hombre, Greenpeace, ARCA, Fundación Quebrantahuesos, Ecologistas en acción y ASCEL.
<b>Local</b>	Principalmente (aunque no solo): PP, PRC y PSOE.	Administración local de los ayuntamientos afectados			

Tabla 5. Clasificación de los actores más relevantes en la política cántabra de gestión y conservación del lobo (Fuente: elaboración propia en base a la información recabada en las entrevistas, la bibliografía y la hemeroteca siguiendo el marco teórico sobre tipología de actores de Dente y Subirats (2014).

Por esa razón, en el grupo pro-control del lobo se ha optado por resaltar a nivel nacional aquellas plataformas que agrupan a distintas entidades con intereses afines, así como a las principales organizaciones agrarias (UPA, COAG y ASAJA), mientras que en el nivel regional se muestran las

entidades que durante el proceso de configuración de la política pública del lobo en Cantabria tuvieron un papel más relevante desde el inicio del proceso. Mientras que en el grupo de conservación (intereses generales), se hace lo propio con las entidades a nivel autonómico, mientras que en el nivel nacional se incluyen tanto las organizaciones que fueron identificadas en el estudio de la red de políticas a nivel nacional del apartado 5.4 como aquellas entidades y grupos que, habiendo jugado un papel relevante a nivel nacional, son en sí organizaciones de ámbito nacional.

Ha de tenerse en cuenta en cualquier caso, que la lista de actores incluidos en la tabla no tiene la intención de ser exhaustiva sino más bien mostrar lo que Dente y Subirats (2014) identifican como la complejidad de la red. Estos autores proponen calcular de una forma simplificada el grado de complejidad de la red considerando las filas y columnas de la tabla y multiplicándolas. De tal forma que, aquellas situaciones donde solo hay actores en una celda tendrá una complejidad 1 (es decir, baja complejidad) y aquel escenario que tenga al menos un actor en cada nivel territorial y en cada tipología tendrá un índice de 20 (alta complejidad). En este sentido, se puede decir que la complejidad de la red analizada en este estudio es alta (de 15 si no se considera a los actores locales que son los que menos relevancia han tenido en el proceso o de 20 si se opta por incluirlos).

Al mismo tiempo, partiendo del marco teórico en el que Dente y Subirats (2014) idean diferentes roles en el proceso de toma de decisiones, aun no siendo posible hacer una caracterización completa del proceso en Cantabria, ya que para ello sería necesario realizar un mayor número de entrevistas a los distintos actores implicados, sí que se puede observar ciertos indicios sobre el papel que los diferentes actores han podido jugar en el proceso de configuración.

Como se pudo observar, la figura del promotor fue encarnada en un primer momento por la Fundación Oso Pardo que, al ver que la problemática del lobo se recrudecía en Cantabria, consideró pertinente entrar en contacto con organizaciones ganaderas y ecologistas para alcanzar un acuerdo de cara a preparar un primer borrador del Plan de Gestión del Lobo en la región. En lo que respecta a la figura del director, es decir, aquel que, según Dente y Subirats (2014), se encarga de pivotar y guiar el proceso, a partir de 2015, con la entrada de Jesús Oria (PRC) como consejero competente en la temática, se puede decir que este liderazgo lo ejerció la propia consejería, mientras que antes de este año no hay evidencias que permitan decir con los datos que se cuentan quién se encargó de dirigir el proceso. En cualquier caso, es presumible pensar que, al menos en sus inicios, la Fundación Oso Pardo con su rol de promotor pudo mantener cierto papel en ese sentido. En cuanto a la Consejería hay que añadir que, hasta la decisión tomada en 2017 de modificar la Ley de Caza de Cantabria para mantener al lobo como especie cinegética, mantuvo una posición que en ocasiones se pudo acercar a la que Dente y Subirats (2014) identifican como “moderador”, intentando alcanzar un acuerdo lo más amplio posible con todos los grupos y más preocupado en el proceso (es decir, en aprobar el PGL) que en el fondo. Con posterioridad a esta decisión, a partir de la cual se produce una ruptura del consenso previo y un alineamiento de la administración con el grupo pro-control, se puede ver como ganaderos y cazadores pasaría a encarnar lo que Dente y Subirats (2014) denominan “aliados”, mientras que las entidades del grupo de conservación serían “opositores”.

Finalmente, es importante resaltar el rol de “portero” que jugaron y continúan ejerciendo los tribunales de justicia. Este rol haría referencia a actores que, sin tener un interés específico, pueden bloquear el proceso de toma de decisiones (Dente y Subirats, 2014). Es especialmente evidente este papel de los tribunales tras la aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE, ya que a partir de ese momento cada resolución autonómica encaminada a realizar extracciones fue

paralizada por procesos judiciales iniciados a instancia del grupo de conservación y que evitaron la actuación de la consejería con medidas cautelares.

### **6.3.2.El relato de los actores.**

En este apartado, tal y como se expuso al inicio de la sección 6.3, el propósito es presentar el relato de los principales actores en la política pública de gestión del lobo para terminar de caracterizar la red de políticas y sus agentes. Con el propósito de dar valor a las entrevistas realizadas, estas van a constituir la principal fuente de análisis. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la postura de las organizaciones entrevistadas (UGAM - COAG y de ASCEL), aunque representativas de sus respectivos grupos, no pueden ser tomadas como únicas. La agrupación de los agentes en el grupo pro-control y en el grupo de conservación se hace de manera instrumental para facilitar el análisis, pero no son categorías, plataformas o alianzas realmente existentes que permitan deducir coincidencia en los postulados. Por el contrario, los agentes que son englobados en estos dos grupos son diversos y con una amplia gama de matices en lo que respecta a sus opiniones y posiciones. En cualquier caso, un análisis detallado de los argumentos expuestos por UGAM - COAG y ASCEL pueden permitir entrever la generalidad del argumentario de cada grupo.

#### Grupos pro-control del lobo

En lo que respecta a la entrevista realizada a la organización agraria UGAM - COAG<sup>83</sup>, esta fue realizada el 12 de junio de 2024 a dos representantes de la misma. En esta conversación, se pudieron identificar algunos de los grandes argumentos que muestran la visión de la problemática desde el grupo pro-control.

En esta entrevista con UGAM - COAG, en primer lugar, se muestra su oposición a la inclusión del lobo en el LESRPE y al modelo de gestión desde las administraciones y, especialmente, desde la Administración estatal. Los dos entrevistados expresaron que, desde su punto de vista, se ha llevado a cabo un alineamiento del MITECO con los ecologistas, haciendo extremadamente difícil realizar acciones de negociación donde se atiendan los intereses de los ganaderos.

*[En relación a la aprobación del LESRPE] “Lo que ha hecho [...] el Ministerio y el Hugo Morán que está de Secretario de Estado, lo que han hecho ha sido ponerse totalmente de parte de los ecologistas, con lo cual ellos al sentirse vencedores no hay quien negocie con ellos.”*

Debido a este alineamiento, según los entrevistados, se estaría viendo como la AGE habría asumido el argumentario del grupo de conservación, llevándolo a aplicaciones prácticas como la paralización de las solicitudes de extracciones de lobos bajo la necesidad de una evaluación exhaustiva sobre cómo estas posibles acciones pueden impactar en la población del lobo (lo

---

<sup>83</sup> Unión de Ganaderos y Agricultores Montañeses (UGAM - COAG) es la organización profesional agraria mayoritaria de Cantabria con más de 1.500 ganaderos afiliados y 50 años de historia. Su dedicación principal es hacer de intermediarios entre los ganaderos y la administración para la defensa de los intereses de los primeros. En el campo del lobo, tal y como se detallará a continuación, tuvo un rol central en la configuración del Plan de Gestión del Lobo. (UGAM - COAG, 2024)

cual, ocasiona problemas adicionales al no llevar a cabo una actuación temprana<sup>84</sup>) o no considerando válidas las estimaciones poblacionales de las administraciones autonómicas y remitiéndose al censo de 2012-2014 como fuente fiable para la toma de decisiones. De hecho, según uno de los entrevistados, la actuación del MITECO de proteger al lobo con su inclusión en el LESRPE no está justificada al considerar los datos del mencionado censo.

*“¿Qué hizo el Ministerio para poder armar esto en el LESRPE, Europa y tal? Miente en los datos. Miente descarado porque pone los últimos datos que tiene que son estos [los del censo de 2012-2014]”.*

Para ellos esta decisión de incluir al lobo en el LESRPE supone un problema tanto desde el punto de vista de la gestión como del conflicto social, ya que está haciendo que la población de lobos se expanda y que ataquen más al ganado doméstico, a la par que en el plano social y político se está llevando a cabo una judicialización de la gestión del lobo con grupos de conservación que recurren cada potencial extracción y con tribunales que siempre conceden medidas cautelares antes la posibilidad de reparar el daño en caso de que la resolución defina como ilegales las extracciones.

*“Y luego al final lo que esos utilizan es que se judicializa la cosa. El LESRPE es una herramienta cojonuda para terminar en el juzgado. Y los jueces siempre admiten a trámite porque el argumento es muy fácil. Si un lobo está ocasionando daños y quieren eliminarles, el juez siempre lo para porque el argumento dice: “si eliminas el lobo, no tiene solución, mientras que si se elimina la oveja, siempre se puede dar dinero”. Entonces, siempre da cautelares. Entonces cualquier norma va al juzgado y automáticamente cautelares y no se permite hacer hasta que termine el caso.”*

Además, para reforzar la alianza entre el grupo de conservación y la Administración estatal, en la entrevista se habla de una potencial estrategia entre estos grupos encaminados a proteger al lobo para que crezca lo máximo posible y termine encontrándose con la expansión del lobo italiano que está apareciendo en los Pirineos. Así, se haría frente a los problemas de consanguinidad de la especie, pero se impactaría de una forma importante en la ganadería. Esta situación estaría llevando a un conflicto social y aun desconecto generalizado entre los ganaderos afectados que les llevaría a impactar con la propia administración.

*“Al final el fondo de todo es el conflicto social y que ponen a las organizaciones y a los ganaderos en contra del gobierno... ¿De quién? Del que esté. Porque el cercano, el de a pie, no está solucionando los problemas. Empieza desde abajo desde el alcalde de turno que “oye, quéjate a la consejería”, la consejería “quéjate al ministerio”, el ministerio no devuelve la información con lo cual el ganadero es “¿contra quién? Contra todos”.*

De forma adicional a sus consideraciones sobre la gestión pública del problema, los ganaderos también aprovecharon la entrevista para expresar sus opiniones sobre los argumentos del grupo

---

<sup>84</sup> Según el relato de los ganaderos, se considera que hay una correlación entre la inmediatez de la extracción tras un ataque de lobo y el “tiempo de paz” hasta el siguiente ataque: “Hay un artículo científico que, cuando actúas sobre una manada de lobos, relaciona el tiempo que tarda en haber ataques en relación al tiempo que tu tardas en actuar. Si hay un ataque, la noche esa aparecen los guardas y matan un lobo, el tiempo de descanso es enorme. Si tardan tres días, no es tanto... Si tardan una semana, va siendo menos el periodo de descanso.” (Entrevista organización ganadera, 12 de junio del 2024).



de conservación a los que ellos se referían de forma genérica como “los ecologistas”. Por un lado, rechazan fervientemente el que se trate de una cuestión exclusivamente económica. Alegan que tiene un trasfondo emocional con cada pérdida y que les lleva a hacer sacrificios como mantener a su ganado en las mieses o en las cuadras en vez de llevarlos a pastos comunales. Este sacrificio en términos de trabajo y económico no se vería reconocido por ecologistas que mantienen el argumento de que los ganaderos no protegen su ganado.

*“Tú ahora vas por Cantabria, Cabuérniga, vas en marzo y te vas a sorprender porque está la mies rapada y sueles ver todas las yeguas ahí porque las llevan a parir allí. Claro que un ecologista te diga que no proteges tu ganado cuando tú tienes que hacer el enorme sacrificio de gastarte el dinero para bajar las yeguas aquí y luego tienes que comprar fuera...”*

Por su parte, en lo que respecta a los daños, se expresa indignación por el número de muertes, ya que se llegan a una cantidad excesivamente alta, viéndose en muchos casos impotentes ante cualquier medida que toman para prevenir los daños. Esto les lleva a defender que, en definitiva, ellos no están solicitando un control poblacional que pudiera comprometer la conservación del lobo, sino que ellos lo que solicitan es un “control de los daños”, los cuales se conseguirían en caso de que pudieran llevarse a cabo acciones de control de forma rápida tras un ataque.

*“Campoo de Suso, que era donde pidió el anterior consejero (que por eso está en juicio) el poder extraer dos o tres lobos, en el año 22 tuvo 300 y pico ataques. ¡Un ayuntamiento! Imagínate lo que es eso. Un ayuntamiento... casi 400 ataques y más de 400 cabezas. Pues lógicamente el ovino y caprino allí desaparece.”*

En cuanto a las medidas que se plantean más allá del control letal, explican como muchas de ellas tienen matices que no hacen que sean tan efectivas como puede parecer. En cuanto a los mastines, expresan su inutilidad en términos de protección para el ganado bovino, así como su eficacia relativa en los ganados ovino y caprino siempre que se asegure un número apropiado de mastines según la cantidad de cabezas que cuente el rebaño. Además, expresan que las ayudas encaminadas a adquirir estos perros son escasas y que las convocatorias no son publicadas en tiempo y forma. En lo que se refiere a la posibilidad de incentivar la figura del pastor, defienden que en realidad es una profesión prácticamente inexistente y, además, enfatizan que en cualquier caso el pastor que existe no es aquel que puede ser imaginado de manera bucólica por los ecologistas que tiene una dedicación total de vigilancia y protección al rebaño. Finalmente, en cuanto a las medidas preventivas, se refieren a la posibilidad de hacer cerrados, lo cual atacaría la esencia de lo que es la ganadería extensiva, a la par que hay que tener en cuenta su coste y la imposibilidad de hacerlos en determinadas condiciones geográficas.

*En relación con los pagos por mastines: “Sí, [pagan por mastín] pero mal. Solo pagan hasta 5 mastines. 5 mastines del orden de 300 euros. [...] Yo creo que puede costar mantener un mastín sobre 500 euros por comida y demás...”*

*“Los pastores, que está muy bien, es precioso... mañana hay una jornada de pastores en Cantabria, pero a mí que me enseñen uno. ¿Tú conoces algún pastor? No existen. No existe y sobre todo no existe el pastor*

*que ellos tienen en la cabeza que es un señor que está instalado allí en el monte vigilando. [...] O sea, lo del pastor es absurdo, sería maravilloso, pero inviable.”*

*En cuanto a los cierres: “En Campoo sí que se podrían hacer cierres. Los cierres por naturaleza ya no serían ganadería extensiva... porque a ver a qué jugamos entonces. En Ávila pruebas que han hecho que han funcionado muy bien, claro, cierres, gastarse 20 mil euros y meter las vacas paridas ahí con unos mastines y tal. Cierres de hierro. Pero es una pasta y rompe la naturaleza del pastores y todo.”*

Para concluir este análisis sobre la entrevista realizada al colectivo ganadero, es importante resaltar sus opiniones en lo que se refiere a la mejoras a implantar en el modelo de gestión del lobo. En primer lugar, ven crítica la necesidad de sacar al lobo del LESRPE para poder llevar a cabo acciones de control letal y, por otro lado, piden una actualización del Plan de Gestión del Lobo para considerar la expansión que ha tenido la población. Ahora bien, no desean una revisión de la zonificación expuesta en el PGL. Si bien algunos ganaderos sí que lo ven como algo positivo porque permitiría a muchos de ellos beneficiarse de las ayudas que solo reciben la Zona 1 donde hay presencia constante del lobo, desde UGAM - COAG lo que se defiende es el que la administración se encargue de que la población de lobos vuelva a estar localizada geográficamente en donde indica el PGL controlando su expansión en la Zona 3 donde se estipula que la especie no existe y en la Zona 2 que sería una zona de transición.

*“Entonces claro, los ganaderos dicen “mi compañero que está en zona lobera cobra y yo que llevo un año que en mi ayuntamiento se están sufriendo daños, debería cobrar también”. Pero eso es un error. [...] [Lo que tendrían que defender es]: “No, yo no estoy en zona lobera y tú, que es lo que dice el plan de gestión, te encargas de matar o echar a los lobos que entre en esta zona” [...] Nuestro planteamiento es volver al plan de gestión que había”*

### Grupos de conservación del lobo

Con el propósito de conocer las sensibilidades presentes en este grupo, se buscó realizar una entrevista a ASCEL y otra a la Fundación Naturaleza y Hombre. Sin embargo, únicamente se consiguió obtener las impresiones de la primera en un email remitido por la entidad el 16 de mayo de 2024. Es importante recordar, tal y como se expuso al inicio de esta sección, que, a pesar de que se plasma el argumentario de ASCEL, en este grupo de conservación existen diferentes matices en lo que respecta a la protección del lobo. Sin llegar a tratar cada una de las opiniones de las múltiples organizaciones que englobamos en esta categoría, se pueden identificar, como se verá en los fragmentos expuestos de la entrevista con ASCEL, dos grandes grupos que estarían compuestos, por un lado, por grupos ecologistas y activistas como la propia ASCEL y, por otro, organizaciones profesionales dedicadas a la conservación como Fundación Naturaleza y Hombre o la Fundación Oso Pardo.

Entrando ya a analizar los argumentos expuestos por ASCEL en su correo electrónico, se puede captar, en primer lugar, una oposición contundente a los modelos de gestión de las administraciones públicas, aunque en este caso se hace un especial énfasis a los planes de gestión de las comunidades autónomas considerando que se gestiona al lobo en base a los intereses del sector ganadero cuando se trata de un bien público y no exclusivo de este. Se alega

que una especie protegida nunca debería ser objeto de explotación cinegética y que el control poblacional de especies “apicales” como el lobo conlleva desequilibrios ambientales importantes.

*[La gestión del lobo en Cantabria es] “nefasta, ilegal, ridícula, una huida hacia adelante, porque está secuestrada la gestión de un bien de interés general (la biodiversidad y el lobo) a lo que dictamina el sector primario”.*

En cuanto al argumento de que el control letal del lobo tiene cierto beneficios como la reducción del furtivismo y de los daños a la cabaña ganadera, se muestran opuestos a los mismos y enfatizan que, de hecho, las evidencias científicas muestran como las extracciones tienen importantes impactos en la estructura social del lobo, alterando su comportamiento y pudiendo llevar a mayor número de daños sobre la ganadería.

En lo que respecta al PGL de Cantabria se afirma que fue generado sin un consenso y con la representación del grupo de conservación por entidades que en realidad no buscan la protección del lobo como fundaciones profesionales como la Fundación Oso Pardo. Además, se argumenta que este plan no ha tenido un desarrollo más allá del control letal de los lobos, ya que no se han realizado campañas de concienciación ni la implantación de medidas preventivas, y que, en definitiva, este plan sería ilegal tras la aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE.

*“[El Plan de Gestión del Lobo en Cantabria] ilegal y caduco ya desde su gestación, sin bases sólidas racionales y legales, que se gestó antes de 2019 sin consenso alguno (porque el sector conservacionista y ecologista fue apartado y desplazado por usurpadores de tales atribuciones por QUANGO como la Fundación Oso Pardo, Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos, Fundación Naturaleza y Hombre, SEOBirdLife, etc., que no abogaban ni por la protección del lobo como especie catalogada ni como cinegética, manteniéndola en un limbo legal al arbitrio de las admones.”*

*“Desde 2021 es un plan de gestión aún más ilegal porque el marco de gestión general del lobo cambió en España en 2021, protegiendo íntegramente a todos los lobos españoles.”*

Del mismo modo, mantiene una postura que colisiona directamente con el grupo pro-control y con los ganaderos en particular, acusándoles de no implementar medidas preventivas y de intentar patrimonializar el medio natural. Expresan que las noticias sobre el lobo se distorsionan enfatizando aspectos naturales como la predación y no haciendo hincapié en que los ganaderos no toman las medidas necesarias para evitar estos ataques. Además, se expone que, en cualquier caso, la incidencia de ataques en términos estadísticos es “insignificante”, mientras que los productores ganaderos disfrutan de una gran cantidad de dinero público a través de subvenciones y, aún así, quieren matar lobos como si fueran un “bien privativo” en vez de un elemento de interés general.

*“La incidencia del lobo es insignificante sobre la actividad agroganadera, en términos estadísticos, y además, una parte de esa incidencia, no le corresponde (perros incontrolados, etc.).”*

*“Los animales salvajes no son un bien privativo de los habitantes rurales. Son de todos y su gestión ha de ser inexcusablemente pública, y bajo la premisa del interés general. Nadie puede decidir, desde un sector, que hacer con los lobos, que son un bien público.”*

*“La sociedad ya está sustentando el peso del lobo. Las ayudas públicas establecidas son para que existan lobos, no para que además se les mate. [...] los profesionales ganaderos reciben a priori ingentes ayudas públicas (la PAC supone el 40% del presupuesto de la UE) para compensar actividades que por sí serían deficitarias y [...]”*

Mientras tanto, defienden los beneficios ecosistémicos que proporciona el lobo a nivel de salud animal y de mejora del estado de conservación de los hábitats degradados por el ser humano. Además, muestran preocupación por la conservación del lobo ibérico cuyo área geográfica de expansión no parece crecer.

*“Nos preocupa que el estado de conservación de la población ibérica de lobos es inadecuado y desfavorable. Aquellas poblaciones de lobos que se protegen eficazmente, como casi todas las europeas, prosperan demográficamente. En cambio, la población ibérica de lobos permanece estancada y confinada en el noroccidente ibérico, por la excesiva persecución humana.”*

Finalmente, en lo que respecta a sus propuestas de mejora, solicitan que el lobo sea catalogado como una especie “Vulnerable”, lo cual permitiría llevar a cabo acciones específicas y pro activas de conservación en lugar de lo que consideran que es una “protección pasiva” en la situación actual bajo el paraguas del LESRPE.

#### **6.4. Eficacia de la política pública de gestión del lobo en Cantabria.**

Tras haber analizado toda esta información referente a la política pública de gestión del lobo en Cantabria, y habiendo expuesto de forma breve aspectos competenciales y normativos tanto de la Unión Europea como de España, podemos deducir que existen tres aspectos clave a la hora de evaluar el grado de éxito de una determinada política pública del lobo.

Por un lado, tratándose de una especie que ha experimentado un importante retroceso en toda Europa desde lo que era su área de distribución histórica, así como por ser un elemento de biodiversidad que diferentes instrumentos jurídicos han considerado necesario proteger (Convenio de Berna, Directiva de Hábitats, LESRPE y el propio Plan de Gestión del Lobo de Cantabria), es necesario establecer como punto crítico de evaluación la capacidad que dicha política pública tiene de establecer un marco de conservación y recuperación que permita la pervivencia y el desarrollo del lobo ibérico.

Por otro, es necesario considerar el aspecto principal que diferencia este caso, y el de la recuperación de otros grandes carnívoros, de otras políticas públicas de recuperación de especies: el impacto que producen las medidas de conservación, y la consecuente expansión de la especie, sobre un sector económico específico como es la ganadería. En este sentido, es importante resaltar que, tal y como se exponía en el apartado 4.1 del presente estudio, en Europa no es posible establecer un modelo como el americano, donde existen grandes extensiones sin habitar que puedan ser pobladas por estos grandes mamíferos, sino que forzosamente ha de optarse por un modelo de cohabitación si no se quiere prescindir de los lobos o de la ganadería extensiva (lo cual no parece razonable). Por lo tanto, es inevitable ser conscientes que, con las tecnologías, medios y metodologías actualmente disponibles, en un contexto de cohabitación la existencia del lobo siempre va a suponer un cierto impacto en la cabaña ganadera. Ahora bien,

esta afección puede ser menor o mayor según el modelo de gestión y las medidas implementadas. Con lo cual el segundo criterio de evaluación consideraría este aspecto: la eficacia de la política pública para establecer mecanismos que permitan reducir el impacto del lobo en la cabaña ganadera.

Finalmente, relacionado con el punto anterior, sería necesario evaluar el grado de pacificación del conflicto social ocasionado por el choque entre los grupos de interés y el lobo. Si bien es cierto que, por las propias características del problema público, siempre va a existir cierto conflicto latente, es necesario establecer instrumentos de gestión que hagan llevar a este a un grado que sea social y políticamente aceptable. Aún estando estrechamente conectado este criterio con el anterior, se opta por separarlo al tratar, en realidad, aspectos diferentes. Si bien es cierto que un aumento del número de lobos y un incremento del impacto sobre la cabaña ganadera suele traducirse en un incremento del conflicto social, en realidad este se alimenta de más variables que los daños sufridos, como la percepción de apoyo por parte de las autoridades públicas o la respuesta emocional que produce el estar legitimado para llevar a cabo una respuesta ante un ataque en el caso de los ganaderos o el mantenimiento de un determinado estatus legal de la especie en el de los grupos de conservación.

Para facilitar el análisis y la claridad en las conclusiones, se tratará de abordar cada criterio por separado, siendo evidente que hay elementos en la política pública que, impactando positivamente en un criterio, tienen un efecto negativo en otro.

#### **6.4.1. Estado de conservación del lobo ibérico.**

Habiendo considerado el límite temporal de nuestro análisis en el año 2012 por ser el momento en el que se produce la identificación de la necesidad de generar un plan de gestión por parte de los agentes cántabros, se puede decir que durante este tiempo el número de manadas en Cantabria ha crecido de forma considerable, desde las 12 identificadas en el censo nacional de 2012-2014 hasta las 20 estimadas en el informe de seguimiento del PGL de la temporada 2022/2023. Además, si se cumplieran los datos que el Gobierno de Cantabria ha adelantado en declaraciones en el presente año 2024, el número de manadas se habría duplicado desde 2012-2014 hasta alcanzar las 22<sup>85</sup> 86.

Ahora bien, antes de determinar si la política pública es exitosa en estos términos es necesario hacer una serie de apreciaciones.

En primer lugar, y directamente relacionado con el número de manadas presentes en el territorio, es importante resaltar que una correcta determinación del número de grupos familiares y de individuos es la base de cara a regular una política pública de biodiversidad donde uno de sus objetivos principales es asegurar la preservación y supervivencia de una especie. En este sentido, únicamente se tiene constancia de dos censos: el nacional de 2012-2014 anteriormente mencionado y un censo regional en 2015. Mientras que los posteriores conteos se han realizado mediante estimaciones como la del 2018 que se realizó basada en “la acumulación de

---

<sup>85</sup> “Palencia exige una reunión bilateral de manera urgente con la ministra Ribera para analizar la problemática del lobo en Cantabria”. Gobierno de Cantabria. 2 de marzo de 2024. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/palencia-exige-una-reunión-bilateral-de-manera-urgente-con-la-ministra-ribera-para-analizar-la-problemática-del-lobo-en-cantabria?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Manada&delta=20](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/palencia-exige-una-reunión-bilateral-de-manera-urgente-con-la-ministra-ribera-para-analizar-la-problemática-del-lobo-en-cantabria?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Manada&delta=20) [Consultado el: 3/9/2024]

<sup>86</sup> Hay un gran debate en torno a cómo estimar el número de individuos de lobo existentes en base al número de manadas, por lo que en este estudio se opta por expresar el crecimiento de la especie en manadas.

observaciones [...] y la incidencia de los daños” o las de los informes anuales del Plan de Gestión del Lobo que se hacen considerando los daños producidos, la mortalidad de la especie, las fichas Infolobo, la red de fototrampeo, las estimaciones anteriores y los censos de 2012 y 2015.

Aún siendo comprensible que no se lleve a cabo un censo cada año y que, en aquellos años en los que se permitían extracciones de animales, el cupo fuera determinado mediante una estimación, sí que parece razonable que se cumpla de forma escrupulosa lo estipulado en el PGL:

*“Sin perjuicio del seguimiento permanente de la población, se realizarán censos regionales de lobo cada cinco años con la finalidad de mantener una información precisa sobre el estado de la especie en Cantabria y conocer sus parámetros poblacionales, que servirá tanto para aumentar el conocimiento de la especie como para poder realizar, en su caso, revisiones del Plan de Gestión basadas en la mejor información disponible.”*

(Art. 6.4.3 del PGL)

Aunque no se puede afirmar que la administración cántabra esté incumpliendo su propio plan de gestión puesto que el quinto año desde la aprobación del mismo se cumpliría en el actual 2024, el censo regional aún no ha sido publicado. El cumplimiento de este parámetro es clave para evaluar la acción del gobierno en esta labor de conservación, ya que, en cierta forma, hasta ahora, se está trabajando sobre una previsión y estimación que hunde sus raíces en unos datos de hace 9 años.

Además, es necesario resaltar que este aspecto es clave no solo para evaluar el estado de la especie, sino como un elemento que aporta cierto grado de incertidumbre al esquema de gestión, convirtiéndose en una variable que puede afectar al tercer criterio sobre el conflicto social. A continuación se puede ver cómo en las entrevistas realizadas a la organización ecologista, esta calificaba de “sobrestimados” los números, mientras que la organización agraria se mostraba escéptica sobre la posibilidad de contar el número de lobos.

*“[La administración regional lo único que hace es] articular cupos de caza y control y contratar “censos” (sobrestimados) a empresas mercantiles patroneadas por ex colaboradores y “amiguetes” del Director de Biodiversidad”*

(entrevista organización ecologista, 16 de mayo de 2024)

*“El censo nunca se puede tener con la precisión que los ecologistas se imaginan. ¿Cuántos lobos hay? Nunca se puede saber. Podemos saber las manadas con una probabilidad del noventa y pico por ciento”*

(entrevista organización agraria, 12 de junio de 2024).

Estos argumentos ciertamente no tendrían sentido, o tendrían una menor resonancia, en caso de que se llevara a cabo un censo de forma periódica mediante la aplicación de técnicas científicas.

Además, también hay que resaltar que, más allá del conflicto entre los grupos pro-control y los de conservación, este es un elemento que aviva el conflicto intergubernamental, ya que, gestionando metodologías diversas, estimaciones y censos, el valor que da un nivel gubernamental a una estimación puede variar de la validez que le dé otra administración.

Además, hay que tener en cuenta que esta discrepancia lleva a consecuencias concretas, como la toma de decisiones específicas en cuanto al nivel de protección del lobo, y a un choque institucional entre las comunidades autónomas y el Estado. Por ejemplo, en la actualidad, mientras que el Estado alega que comunidades como Cantabria no le remiten los datos sobre el número de lobos existentes para una toma de decisiones informada, la organización agraria entrevistada expresa que el gobierno regional les transmite que es el Estado el que no considera válidos sus conteos.

*“Para [el] informe [que determinó el estado del lobo en España como “desfavorable” en 2019], solo tres comunidades (Castilla-La Mancha, Galicia y Cataluña) remitieron datos sobre sus lobos “pese a que se envió un recordatorio incidiendo en la necesidad de disponer de la información” [...] Se utilizaron los datos generados en el último censo nacional. [...] [Y] en la actualización del censo de lobos iniciada formalmente en mayo, solo Galicia y Euskadi “han remitido la información””*<sup>87</sup>

*“¿Qué hizo el Ministerio para poder armar esto en el LESPRES [...]?”<sup>88</sup> Miente en los datos. Miente descaradamente porque pone los [...] datos [del último censo nacional]. [...] Cantabria manda los conteos al Ministerio, pero el Ministerio no los acepta porque no le gusta la forma en que Cantabria cuenta.”*  
(Entrevista organización agraria, 12 de junio de 2024).

*“Si eres el Estado, tú no puedes denegar el dato que te da una comunidad autónoma que es tan Estado como tú. ¿Me sigues? Si tú le preguntas a una comunidad autónoma cuantos lobos tiene y la comunidad autónoma te dice “tengo 21 manadas” tú no puedes cuestionar eso.”*  
(Entrevista organización agraria, 12 de junio de 2024).

Parece razonable pensar que la solución a este problema específico y la base para asegurar una correcta gestión y conservación del lobo pasa por un acuerdo entre las administraciones en cuanto a las metodologías a implementar para las estimaciones anuales y los censos, así como un cumplimiento escrupuloso de la periodicidad de los mismos para mantener un dato razonablemente actualizado. Además, habría que resaltar el importante rol que mantiene el MITECO en este punto al ser una entidad que necesariamente ha de mantener un papel de coordinación entre las comunidades.

Por otro lado, volviendo a la serie de cuestiones que hay que puntualizar antes de determinar el éxito de la política pública en lo que respecta a la conservación del lobo, no hay que olvidar que la población de lobos en el conjunto de Europa se encuentra en expansión desde los años 70, algo de lo que España y Cantabria no es una excepción. Tal y como se explica en el apartado 4.1, la razón de esta recuperación es multicausal: migración del medio rural al urbano y consiguiente abandono de tierras, reforestación, incremento de presas naturales, cambio de la actitud social e incremento de las medidas legales de protección (Blanco y Sundseth, 2023, p. 12). De tal manera que, analizando un único caso como es el cántabro y sin poder cotejar variables con otros, así como sin considerar políticas paralelas como son las demográficas o la gestión de montes o

---

<sup>87</sup> “España responde a Bruselas sobre el lobo: la mayoría de comunidades no aportó datos que justifiquen desprotegerlo”. *elDiario.es*. 27 de septiembre de 2023. [En línea], disponible en: [https://www.eldiario.es/sociedad/espana-responde-bruselas-lobo-mayoria-comunidades-no-aporto-datos-justifiquen-desprotegerlo\\_1\\_10550052.html](https://www.eldiario.es/sociedad/espana-responde-bruselas-lobo-mayoria-comunidades-no-aporto-datos-justifiquen-desprotegerlo_1_10550052.html) [Consultado el: 28/8/2024]

<sup>88</sup> Aquí se hace referencia a la decisión del Ministerio de incluir al lobo en el LESPRES.

dinámicas sociales específicas, es complicado determinar si la política pública que se está analizando es, de hecho, una variable trascendental en la evolución de la población de lobos o si, en realidad, esta hubiera mantenido una tendencia similar de haber aplicado otra política o de no haber implementado esquema de gestión alguno.

En cualquier caso, lo que sí se puede afirmar, si damos validez a los datos de las estimaciones del Gobierno cántabro, es que el modelo de gestión regional caracterizado por el mantenimiento de un estatus cinegético hasta 2021 y de protección a partir de ese año, y las actuaciones de control y preservación emanadas del mismo, no han supuesto hasta el momento un marco hostil que impidiera una tendencia positiva en lo que se refiere al crecimiento poblacional del lobo en Cantabria. Sería labor de otras disciplinas determinar el impacto que hubiera supuesto para la especie un ritmo de extracciones anuales del 20% de la población como se hizo hasta 2021 (el máximo permitido por el PGL) o el riesgo de las altas tasas de endogamia que aparentemente presenta la población ibérica.

Además, es necesario puntualizar que se han observado deficiencias en las actuaciones de la administración cántabra, como la no publicación de un plan específico contra el furtivismo o lo que se podría categorizar como una excesiva confianza de la administración en las técnicas de control letal para alcanzar los objetivos del plan, manteniendo en un segundo plano otro tipo de medidas como son las de prevención de daños.

Para finalizar, se puede afirmar que, teniendo en cuenta la reducción radical de la mortalidad anual después de 2021, la inclusión del lobo en el LESRPE ha tenido un impacto demográfico positivo en el lobo al no permitirse legalmente la extracción de un porcentaje anual considerable de la población (20%), como sí que se venía haciendo en las temporadas comprendidas entre 2019 y 2021.

#### 6.4.2. Impacto del lobo en la cabaña ganadera.

En lo que respecta al impacto del lobo en la cabaña ganadera, lo que se ha podido ver en Cantabria es un incremento continuado de los ataques al ganado por parte de los lobos desde la temporada de 2019/2020 hasta los datos más recientes.

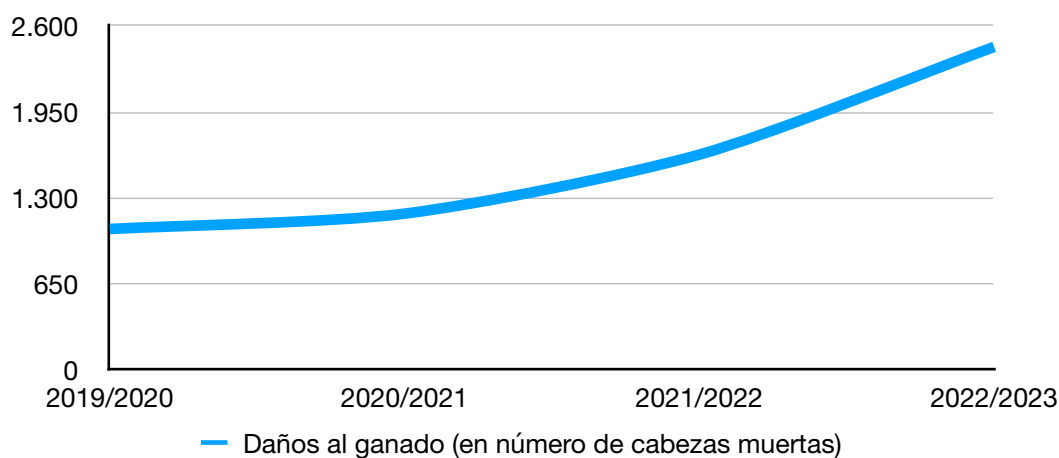


Gráfico 2. Daños al ganado en número de cabezas muertas. Fuente: elaboración propia con los datos de informes anuales del plan de gestión del lobo en Cantabria desde 2019 a 2023.



Desgraciadamente no es posible obtener un histórico más amplio de las muertes causadas por ataques de lobo a nivel autonómico puesto que, tal y como se expresa en la memoria técnica del PGL, hasta la modificación de la ley de caza que supuso la asunción por parte del Gobierno de Cantabria de las indemnizaciones en todo el territorio, la administración únicamente disponía de los datos de los territorios cinegéticos gestionados directamente por el gobierno regional (Reserva Regional de Caza Saja y el Coto Regional de Valderredible).

Si se consulta la mencionada memoria, se puede observar como en el periodo temporal estudiado (2008 - 2017) la tendencia de las indemnizaciones también es ascendente en estos territorios aunque aparentemente condicionada por la modificación en el sistema de cobro de las mismas. En 2015 la Dirección General contrató un seguro de responsabilidad para daños de fauna silvestre y esto hizo que los plazos de espera de los ganaderos para cobrar las indemnizaciones se redujeran considerablemente. Esto hace pensar que los expedientes por ataques se duplicaran a partir de ese año, no porque hubiera más ataques, sino porque había un mayor número de reclamaciones.

En cualquier caso, considerando los datos de las últimas cuatro temporadas, y aun sabiendo que la representatividad de esta tendencia es reducida, si se analiza el número de cabezas muertas reportadas en los informes anuales del PGL, se puede ver cómo el crecimiento entre la temporada 2019/2020 y la 2020/2021 es moderado, mientras que a partir de 2021 los daños se incrementan de una forma más acelerada.

Por lo tanto, habiéndose producido un incremento de los daños sobre el ganado en los últimos años, y especialmente a partir de 2021, momento en que la única variable que cambió fue la posibilidad legal de dar muerte al lobo que pasó a prohibirse a nivel nacional, sería posible afirmar que la inclusión del lobo en el LESRPE ha tenido un efecto negativo en lo que respecta a los daños a la ganadería.

Ahora bien, esta afirmación es necesario tomarla con cautela, así como hacer una serie de comentarios sobre las principales medidas implementadas para evitar un impacto en el ganado.

En primer lugar, y relacionado con lo anterior, aun existiendo un crecimiento más moderado entre 2019 y 2021<sup>89</sup> en comparación con los años posteriores afectados por el LESRPE, la tendencia en los daños fue también positiva en este periodo de plena implementación del PLG con el uso sistemático de técnicas de control poblacional. Por lo que, aun siendo evidente que a menor lobos habrá un menor número de daños, en el caso concreto de Cantabria no se puede inferir directamente que la implementación de técnicas de control sobre el lobo en los términos en que se ha ejecutado implique automáticamente, y sin considerar otras variables, una reducción del impacto en la ganadería. Ahora bien, sí que se puede afirmar que, en base a los datos presentes, todo parece indicar que el control letal del lobo es una medida eficaz en lo que respecta a la contención (que no la reducción) de los daños a la ganadería.

Por otro lado, si pasamos a analizar las medidas preventivas, las cuales son el otro conjunto de acciones que permite la reducción de los daños además del control poblacional, se puede decir que los instrumentos públicos de incentivación podrían ser más ambiciosos. Las ayudas

---

<sup>89</sup> Esto sigue siendo cierto si se contemplan los datos de la memoria técnica del PGL sobre los años 2008 - 2017 en los dos terrenos cinegéticos gestionados directamente por la comunidad. Durante todos estos años el estatus del lobo en Cantabria fue cinegético. Sin embargo, se puede observar como entre 2008 y 2014 (periodo anterior a la contratación del seguro para las indemnizaciones por parte de la administración) el número de expedientes por ataques tuvo una tendencia creciente con máximos en 2013 y 2014 con 180 y 176 expedientes respectivamente y mínimos en 2008 y 2009 con 114 y 106 expedientes respectivamente; así como entre 2015 y 2017 (periodo post-contratación del seguro) que también presentó una lógica ascendente pasando de 363 expedientes en 2015 a 567 en 2016, si bien es cierto que en 2017 se redujo con respecto al año anterior hasta 492 expedientes.

destinadas por el gobierno regional al establecimiento de medidas preventivas han sido escasas, tanto en lo que respecta al número de convocatorias como a la cuantía, si se comparan con el otro gran instrumento de ayuda al ganadero: el pago por servicios ambientales. Hasta el momento han sido resueltas dos convocatorias destinadas a ayudas preventivas desde la aprobación del PGL por valor de 285.000 €, mientras que el pago por servicios ambientales es una subvención anual a la cual el gobierno regional ha destinado 3.110.000 € desde 2021 hasta la actualidad. Hay que recordar, a los efectos que nos ocupa, que el pago por servicios ambientales es una subvención directa que el ganadero recibe por el hecho de encontrarse en una zona con presencia de lobo (Zona 1), no exigiéndose ningún tipo de acción específica por parte del beneficiario. Esta no exigencia de medidas preventivas para recibir esta subvención ni para recibir las indemnizaciones por daños, aun siendo comprensible y socialmente aceptable bajo una lógica de búsqueda de pacificación del campo y de ayuda a un sector que enfrenta numerosos desafíos más allá del que nos ocupa, también tiene el efecto negativo de perderse una oportunidad adicional de promover acciones de prevención.

#### **6.4.3. Grado de pacificación del conflicto social.**

Finalmente, en lo que se refiere a la gestión del conflicto social, tal y como se mencionaba anteriormente, hay que tener en cuenta que es un aspecto más abstracto que los anteriores, aunque existen indicadores que pueden ser determinantes como la judicialización de la gestión (número de procesos judiciales en marcha) o las manifestaciones de los grupos de interés. En cualquier caso, dado el interés que se le ha dado en este análisis al relato de los actores y al proceso de configuración de la política pública, se van a considerar todos estos datos cualitativos para evaluar este criterios.

En este sentido, lo primero que hemos de destacar son los que probablemente son los dos hitos de ruptura del consenso o de profundización de la diferencia entre los actores involucrados.

Tal y como se ha explicado en la cronología de la configuración de la política pública, en la fase temprana de negociaciones entre los actores hubo un principio de acuerdo basado en el respeto de la existencia del lobo por parte del sector pro-control y en la aceptación de las organizaciones de conservación de las técnicas de control letal bajo un paraguas en el que la especie tuviera un estatus “no cinegético” (lo cual se traducía en que los controles se llevarían a cabo desde la consejería).

Aún existiendo grietas y conflictos previos, la ruptura del consenso se produjo en abril de 2017 con la decisión de la consejería de mantener un estatus cinegético, ahondándose más en ella con la llegada de Guillermo Blanco como consejero del PRC que alinee las acciones de la administración regional con los intereses del sector ganadero. Tal y como se expone en la cronología, uno de los argumentos que se dieron para llevar a cabo este movimiento que mantenía el estatus cinegético fue que, de esta manera, se contaba con el apoyo de los cazadores para realizar los controles. Las evidencias presentes en los informes anuales muestran, sin embargo, que a pesar de que la mayoría del cupo se reservaba a la actividad cinegética ordinaria (28 lobos de un cupo de 34 en la temporada 2019/2020 y 32 lobos de un cupo de 34 en la 2020/2021), únicamente 9 y 6 respectivamente fueron efectivamente ejecutados por los cazadores, mientras que el resto de controles efectivos se llevaron a cabo desde la consejería. De esto, por lo tanto, se puede deducir que el apoyo real de los cazadores no es del todo eficaz. En cualquier caso, si se consulta la memoria técnica del PGL, se puede entrever la existencia de una intención que va más allá del apoyo efectivo en el control, y que abordar el conflicto social:

*“Si bien es cierto que las autorizaciones extraordinarias de lobo en batidas de jabalí no tienen un elevado índice de eficacia, tienen una gran importancia social pues calman el sentimiento de indefensión de los sectores afectados [...]”*

(Memoria Técnica del PGL, p. 33)

*“[Si se cambia el estatus del lobo a no cinegético no sería comprendido y se vería como un estado de indefensión, lo cual] resulta de difícil comprensión entre los afectados por los daños, lo que devendría en una mayor virulencia de un conflicto social siempre latente en el caso de esta especie”*

(Memoria Técnica del PGL, p. 39)

Esto da pie a mencionar que, de hecho, se pueden considerar dos dimensiones del mencionado conflicto. Si bien en esta fase se rompe cualquier tipo de puente con los grupos de conservación, esta medida, junto con un alineamiento con los intereses de los ganaderos a lo largo de la gestión de Guillermo Blanco, alcanza una pacificación del campo en lo que respecta a sus relaciones con la administración.

*“Él extraía los lobos que eran necesarios. Entonces, en Cantabria nos [encontrábamos] en una situación que, para mí, es la menos mala. [...] El conflicto social acaba, [...] se empezó a indemnizar en condiciones, se negociaban las tablas de indemnización, [...] se dio una ayuda directa a todos los ganaderos que estaban en la zona del lobo... [...] Estos dos años han sido la felicidad [...] porque el ganadero tiene una respuesta emocional. “Joe, el lobo me está jod\*\*\*\*” y rápidamente la consejería decía “aquí estamos para ayudarte”. [...] y eso trajo paz social en el campo.”*

(Entrevista organización ganadera, 12 de junio de 2024).

Ahora bien, para evaluar cuán trascendental fue la medida de mantener como cinegética a la especie para alcanzar esta reducción del conflicto social, sería pertinente estudiar en un contexto comparado algún caso que, manteniendo un estatus como “no cinegético”, haya disfrutado de un período de pacificación entre la administración y los grupos pro-control similar al que sucedió en Cantabria entre 2019 y 2021 (un potencial caso sería Asturias, comunidad donde el lobo tiene esta consideración). De esta manera, se podrá determinar si la medida tomada por la consejería en 2017 fue determinante o si tuvo más peso el resto de acciones, tales como el incremento de las indemnizaciones o esa percepción de respaldo incondicional por parte de la consejería.

Por otro lado, el otro hito que en Cantabria marcó un distanciamiento aún más profundo entre los actores fue la aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE. Este evento, tal y como hemos analizado, fortaleció aun más la alianza entre el grupo pro-control y el gobierno regional, a la par que hizo que el Estado entrara decididamente en el terreno de los actores relevantes abogando por una conservación aún mayor que la estipulada en la Directiva de Hábitats, alineándose con los intereses de algunos colectivos del grupo de conservación y recrudesciendo presumiblemente el conflicto con los ganaderos. En la entrevista a la organización ganadera, se pudo observar cómo gran parte de los argumentos seleccionados están reservados a esta medida que imposibilita el control letal.

Por otro lado, también es importante resaltar una serie de cuestiones relacionadas con el proceso de aprobación de la inclusión del lobo en el LESRPE que, siendo más bien aspectos técnicos,

deberían ser considerados ante una medida con un potencial de conflictividad tan alto como el que evaluamos.

En primer lugar, el propio Comité de Flora y Fauna Silvestre en su informe de recomendación de protección del LESRPE resalta dos hechos que deberían ser evaluados por el legislador y los técnicos del MITECO. Por un lado, se hace referencia a la falta de un criterio sistemático de evaluación de las características que tiene que cumplir una especie para ser incluida en dicho listado, “[pudiendo] dar lugar a inconsistencias en el LESRPE”, ya que los criterios a evaluar se caracterizan por su ambigüedad. Sería pertinente el subsanar esta situación con el propósito de evitar situaciones conflictivas en especies que pueden tener impactos en múltiples áreas más allá de la conservación de la biodiversidad como puede ser el lobo. Por otro lado, y conectado con los comentarios sobre la necesidad de mantener un conocimiento actualizado del tamaño de la población de lobos, en ese mismo informe del Comité, se menciona la importancia de potenciales estudios genéticos que puedan hacer posible el conocer la situación real del lobo y “de esta forma adecuar la legislación a la realidad biológica”.

Por otro lado, un aspecto relevante que hay que tener en cuenta en cuanto a la aprobación de esta medida es el propio sistema de votación en el Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Si bien es cierto que la variedad de aspectos a tratar en estas comisiones y la necesidad de mantener una seguridad jurídica en el sistema de votación y de toma de decisiones, no permite modificar el procedimiento en función de la materia a tratar, se puede considerar hasta cierto punto paradójico que la mayoría necesaria para proteger al lobo se haya alcanzado con el voto crítico de comunidades como Islas Baleares, Canarias y Melilla que, por una cuestión geográfica, no se verán afectadas por la problemática derivada de la expansión del lobo. En cualquier caso, aunque este es un elemento a debatir, no deja de ser también cierto que la biodiversidad en general, y el lobo en particular, puede ser considerado como parte del patrimonio natural del conjunto del Estado, con lo cual se podría decir que el conjunto de los españoles, y no solo aquellos afectados por los problemas derivados de la convivencia con él, tienen legitimidad para decidir sobre su futuro.

Habiendo abordado todas estas cuestiones, a modo de conclusión, se puede destacar, a la luz de lo expuesto en este apartado y de las entrevistas realizadas, que en la actualidad existe un conflicto directo entre los dos principales grupos de interés (el grupo pro-control y el grupo de conservación), un conflicto intergubernamental entre el Gobierno autonómico y el Gobierno de España y un alineamiento del primero con los intereses de los ganaderos, a la par que también se puede observar una vinculación entre el MITECO y el grupo de conservación. De tal manera que se puede afirmar que el actual modelo de gestión del lobo en Cantabria, articulado por el Plan de Gestión del Lobo, pero limitado sustancialmente por el LESRPE que impide el control letal, no presenta un modelo que reduzca el conflicto social ni el interinstitucional.

## **7. Conclusiones.**

En este trabajo se ha podido observar los retos derivados de la expansión de los grandes carnívoros en Europa, donde animales como el lobo o el oso levantan tanto pasiones como miedos ancestrales. En el caso específico de Cantabria se ha podido ver cómo su recuperación plantea desafíos que afectan tanto al campo estricto de la conservación de fauna silvestre como a los retos que afrontan sectores específicos como la ganadería, donde el lobo únicamente es un factor más en un tablero cada vez más globalizado y lleno de desafíos.

En Cantabria se puede observar un modelo de gestión complejo, y a veces contradictorio, que precisamente responde a este esquema de difícil encaje entre los necesarios avances en el ámbito de la biodiversidad y la supervivencia de modelos de producción que son claves para el sustento de muchas familias y para una transición ecológica que aboga por modelos no intensivos en el sector ganadero. Se plantean así instrumentos, como el Plan de Gestión del Lobo, que buscan la conservación de una especie para la que, a su vez, paradójicamente se permiten controles letales, y todo ello bajo un entramado competencia y normativo muy complejo con directivas que es necesario cumplir y con leyes estatales que eventualmente pueden suspender parte de su aplicación como en el caso específico del LESRPE.

Es en políticas como esta, donde se intentan encajar dos aspectos legítimos pero aparentemente contradictorios, donde se hace necesario articular esquemas públicos innovadores que aborden, de la manera más desapasionada posible, marcos de cohabitación que enfríen el conflicto social asegurando una colectivización de los daños del lobo a la par que se asegura una conservación eficaz de la especie.

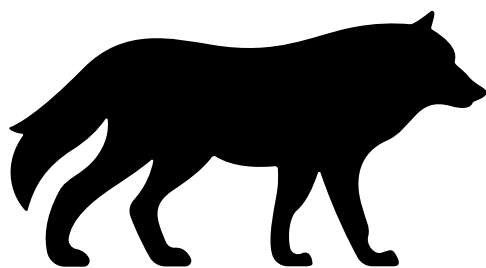
Según los datos que se han podido analizar, Cantabria constituye una región con una población aparentemente creciente de lobos ibéricos, donde se está viviendo un incremento de los daños en la ganadería y un recrudecimiento del conflicto entre actores y entre el sector ganaderos y la administración. Se hace necesario volver a poner en marcha mecanismos de diálogo que permitan el acuerdo entre diferentes y la aprobación de instrumentos de gestión coherentes con una necesaria recuperación del lobo sin renunciar al bienestar de los ciudadanos del mundo rural. Para ello, es crítico que todas las partes hagan un ejercicio de empatía sobre las aspiraciones y los problemas del otro, a la par que se mantiene una mente abierta a potenciales medidas y un enfoque humilde en cuanto a aquello que cada actor puede desconocer sobre el global del problema. En la primera fase de la configuración de la política pública en la región montañesa se pudo ver cómo es posible alcanzar acuerdos de mínimos entre grupos con intereses contrapuestos, por lo que es posible que en el futuro se puedan encontrar de nuevo puntos en común.

Finalmente, es apropiado concluir haciendo referencia a la hipótesis de trabajo que se focalizaba en la trascendencia de la inclusión del lobo en el LESRPE como uno de los elementos clave para explicar el recrudecimiento del conflicto social y el choque interinstitucional. Tal y como se ha podido observar a lo largo de la investigación, efectivamente, se puede considerar que esta medida tomada por el MITECO en 2021 ha sido clave para explicar la evolución del conflicto entre los actores. Ahora bien, también se ha podido observar cómo la modificación de la ley de caza de Cantabria en 2017 también supuso otro hito que distanció a los dos principales grupos.

Para concluir, y con el propósito de hacer justicia con la clasificación que se hacía de este trabajo en el apartado 3.1 como un estudio de caso con potencial de generar preguntas de investigación e hipótesis, a continuación se incluyen un par de preguntas a modo ilustrativo emanadas de este estudio y a partir de las cuales se pueden generar hipótesis para el futuro estudio comparado:

*¿En qué medida la fricción entre los actores se puede explicar a través del reparto de los recursos entre los agentes?*

*¿Cómo determina el rol jugado por la administración pública competente la intensidad del conflicto? ¿Una consejería que hubiera mantenido el rol de moderador, como el que tuvo la cántabra hasta 2017, habría mantenido un consenso hasta, al menos, la aprobación de la inclusión en el LESRPE?*



## Bibliografía

ADELPA (2021). “Manifiesto en apoyo a la ganadería extensiva frente a los ataques del lobo”. *El Pirineo Aragonés*. 26 de agosto de 2021. [En línea] disponible en: <https://elpirineoaragones.com/2021/08/26/adelpa-manifiesto-en-apoyo-a-la-ganaderia-extensiva-frente-a-los-ataques-del-lobo/> [Consultado el: 10/4/2024]

Agronegocios (2019). “Guillermo Blanco, nuevo consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria”. *Agronegocios*. 10 de julio de 2019. [En línea] disponible en: <https://www.agronegocios.es/agronegocios/autonomias/guillermo-blanco-nuevo-consejero-de-desarrollo-rural-ganaderia-pesca-alimentacion-y-medio-ambiente-del-gobierno-de-cantabria/> [Consultado el: 31/8/2024]

ASAJA Cantabria (2024). Página web de ASAJA. [En línea], disponible en: <https://www.asajacantabria.com> [Consultado el:15/8/2024]

ASCEL - Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico. (2021). “Protección de lobos en Europa: tesis versus praxis” en Página web de ASCEL. [En línea], disponible en: <https://loboiberico.com/2021/09/03/proteccion-de-lobos-en-europa-tesis-versus-praxis/> [Consultado el: 21/12/2023]

ASCEL - Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico. (2023). “Estatus legal” en Página web de ASCEL. [En línea], disponible en: <https://loboiberico.com/el-lobo/estatus-legal/> [Consultado el: 17/2/2024]

ASCEL - Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (2024). Página web de ASCEL. [En línea], disponible en: <https://loboiberico.com/ascel/> [Consultado el: 15/8/2024]

Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria, ARCA, (2024). Página web de Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria. [En línea], disponible en: <https://arcacantabria.org/quienes-somos/> [Consultado el: 15/8/2024]

Blanco, Juan Caros y Sundseth, Kerstin. (2023). *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – An In-depth Analysis*. Un informe del N2K Group para DG Environment, Comisión Europea. Bruselas: Comisión Europea. [En línea] disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d017e4e-9efc-11ee-b164-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-299076073> [Consultado el: 20/12/2023]

Cámara de Comercio de Cantabria. (2024). “Legislación ambiental” en Página web de la Cámara de Comercio de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/legislacion.php](https://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/legislacion.php) [Consultado el: 18/2/2024]

Catálogo Vasco de Especies Amenazadas - CVEA. [En línea], disponible en: <https://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/ac84aBuscadorWar/instrumento/4>

Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Cantabria. [En línea], disponible en: <https://dgmontes.org/especies-protegidas> [Consultado el: 17/2/2024]

Catálogo Regional de la Fauna Vertebrada Amenazada de Asturias. [En línea], disponible en: <https://medioambiente.asturias.es/general/-/categories/766778>

Comisión Europea (2023). “Commission proposes to change international status of wolves from ‘strictly protected’ to ‘protected’ based on new data on increased populations and impacts”. *Press Corner de la Comisión Europea*. 20 de diciembre de 2023. [En línea], disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6752](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6752) [Consultado el: 12/3/2024]

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Nuestro Futuro Común* [Informe Brundtland]. Naciones Unidas. [En línea], disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/139811> [Consultado el: 20/5/2024]

Comité de Flora y Fauna Silvestre (2020). *Dictamen del Comité Científico. Consulta: CC 48/2020*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. [En línea], disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/dictamensobrecanislupus\\_tcm30-523967.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/dictamensobrecanislupus_tcm30-523967.pdf)

Constitución Española de 1978.

CSIC (2024). “Un estudio liderado por el CSIC detecta gran variación en los niveles de endogamia del lobo ibérico”. *CSIC*. 23 de enero de 2024. [En línea], disponible en: <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/un-estudio-liderado-por-el-csic-detecta-gran-variacion-en-los-niveles-de-endogamia-del-lobo-iberico> [Consultado el: 23/4/2024]

De la Peña, Alberto. (2023). “Políticas medioambientales” en Miquel Caminal Badía y Xavier Torrens (Eds.). *Manual de Ciencia Política*. Séptima edición. Madrid: Tecnos.

Decreto 284/2001, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de Galicia. [En línea], disponible en: [https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2001/20011106/AnuncioF2B2\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2001/20011106/AnuncioF2B2_es.html)

Decreto 297/2008, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del lobo en Galicia. [En línea], disponible en: [https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2009/20090120/Anuncio238A\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2009/20090120/Anuncio238A_es.html)

Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias. [En línea], disponible en: [https://parquenacionalpicoseuropa.es/wp-content/uploads/2016/02/Decreto-23\\_2015.-II-Plan-de-Gestión-del-Lobo-en-el-Principado-de-Asturias.pdf](https://parquenacionalpicoseuropa.es/wp-content/uploads/2016/02/Decreto-23_2015.-II-Plan-de-Gestión-del-Lobo-en-el-Principado-de-Asturias.pdf)



Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León. [En línea], disponible en: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100Detalle/1284216489702/Programa/1284749944918/Comunicacion>

Decreto 70/2021, de 19 de agosto, por el que se regula el procedimiento de concesión del pago por servicios ambientales para explotaciones de ganadería extensiva que contribuyan a la conservación de la biodiversidad en zonas con presencia de lobo en Cantabria. [En línea], disponible en: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=364791>

Decreto Foral 33/2010, de Consejo de Diputados de 29 de junio, que aprueba el Plan de Gestión del Lobo (*canis lupus*) para afrontar el conflicto con la ganadería extensiva en el Territorio Histórico de Álava. [En línea], disponible en [https://www.araba.eus/BOTHA/Boletines/2010/079/2010\\_079\\_04693.pdf](https://www.araba.eus/BOTHA/Boletines/2010/079/2010_079_04693.pdf)

Dente y Subirats (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ciencias Sociales. Ariel.

Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria. 2024. Serie A - Núm. 22 (fascículo 1). Página 1434.

Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático. Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. Gobierno Vasco. (2020). *Análisis de los servicios ecosistémicos que aporta el lobo (canis lupus) en Euskadi*. Gobierno vasco. Euskadi.eus. [En línea], disponible en: <https://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/ac84aBuscadorWar/fichero/descargarFichero?ficheroId015=1101001>

Dirección General del Medio Natural del Gobierno de Cantabria. (2019). *Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Memoria Técnica*. Gobierno de Cantabria. [https://dgmontes.org/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16835/9901434](https://dgmontes.org/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16835/9901434)

Dirección General de Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria. (2021). *Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2019/2020*. Gobierno de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/documents/16835/7802810/INFORME+ANUAL+19\\_20.pdf/3b49c45c-8f8d-c68f-49d6-83861eaccb2c?t=1623156526655](https://dgmontes.org/documents/16835/7802810/INFORME+ANUAL+19_20.pdf/3b49c45c-8f8d-c68f-49d6-83861eaccb2c?t=1623156526655)

Dirección General de Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria. (2022). *Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2020/2021*. Gobierno de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/documents/16835/7802810/INFORME+ANUAL+LOBO+20\\_21.pdf/5894149c-025c-bb45-2be3-3a26d986d9af?t=1652085850972](https://dgmontes.org/documents/16835/7802810/INFORME+ANUAL+LOBO+20_21.pdf/5894149c-025c-bb45-2be3-3a26d986d9af?t=1652085850972)

Dirección General de Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria. (2023). *Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2021/2022*. Gobierno de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/documents/16835/28621689/INFORME+ANUAL+21\\_22.doc.report.pdf/7765301c-35b2-6799-66a1-6126aad7f366?t=1678798299035](https://dgmontes.org/documents/16835/28621689/INFORME+ANUAL+21_22.doc.report.pdf/7765301c-35b2-6799-66a1-6126aad7f366?t=1678798299035)

Dirección General de Montes y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria. (2024). *Informe Anual del Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. Año 2022/2023*. Gobierno de Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/documents/16835/36637356/INFORME+ANUAL+22\\_23.report.pdf/412dd0c9-22bf-7734-7edd-ed3d6a65a86d?t=1713947629832](https://dgmontes.org/documents/16835/36637356/INFORME+ANUAL+22_23.report.pdf/412dd0c9-22bf-7734-7edd-ed3d6a65a86d?t=1713947629832)

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitas naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ecologistas en Acción (2024). Página web de Ecologistas en Acción. [En línea], disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/quienes-somos/> [Consultado el: 1/9/2024]

ECOTICIAS (2018). “Cantabria presenta a la Mesa del Lobo el proyecto de este plan que podría aprobarse en el primer trimestre de 2019”. *ECOTICIAS*. 21 de diciembre de 2018. [En línea], disponible en: [https://www.ecoticias.com/naturaleza/190760\\_cantabria-presenta-proyecto-podria-aprobarse-primer-trimestre](https://www.ecoticias.com/naturaleza/190760_cantabria-presenta-proyecto-podria-aprobarse-primer-trimestre) [Consultado el: 22/8/2024]

Europa Press. (2023). “El PRC cree que la postura de la UE sobre el lobo deja al Gobierno “sin parapeto” para mantenerlo en el LESPRES”. *Europa Press*. 21 de diciembre del 2023. [En línea], disponible en: <https://www.europapress.es/cantabria/noticia-prc-cree-postura-ue-lobo-deja-gobierno-parapeto-mantenerlo-lespre-20231221132820.html> [Consultado el: 22/8/2024]

Europa Press Cantabria. (2023). “Cantabria pide al Estado que actualice el censo de lobos y que lo saque del LESPRES”. *Europa Press Cantabria*. 18 de diciembre de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.europapress.es/cantabria/noticia-cantabria-pide-estado-actualice-censo-lobos-saque-lespre-20231218144817.html> [Consultado el: 28/8/2024]

Federación Cántabra de Caza (2024). Página web de la Federación Cántabra de Caza. [En línea], disponible en: <https://www.fccaza.es> [Consultado el: 1/9/2024]

Feltz, Bernard. (2019). “Filosofía y ética del cambio climático”. *UNESCO*. 14 de agosto de 2019. [En línea], disponible en: <https://www.unesco.org/es/articles/filosofia-y-etica-del-cambio-climatico-0> [Consultado el: 19/12/2023]

Fernández Rubio, Javier. (2022). “¿Están infladas las cifras del lobo en Cantabria? Naturalistas y conservacionistas reducen la población ‘oficial’ casi a la mitad”. *elDiario.es*. 8 de mayo de 2022.

[En línea], disponible en: [https://www.eldiario.es/cantabria/infladas-cifras-lobo-cantabria-naturalistas-conservacionistas-reducen-poblacion-oficial-mitad\\_1\\_8947356.html](https://www.eldiario.es/cantabria/infladas-cifras-lobo-cantabria-naturalistas-conservacionistas-reducen-poblacion-oficial-mitad_1_8947356.html) [Consultado el: 22/8/2024]

Ferreras, Belén (2024). “Ecologistas ven un “fraude” rebajar la protección del lobo en Euskadi: Es un fraude hablar de ganadería sostenible a costa de matarlos”. *Eldiario.es*. 18 de febrero de 2024. [En línea] disponible en: [https://www.eldiario.es/euskadi/ecologistas-rebajar-proteccion-lobo-euskadi-fraude-hablar-ganaderia-sostenible-costa-matarlos\\_1\\_10930229.html](https://www.eldiario.es/euskadi/ecologistas-rebajar-proteccion-lobo-euskadi-fraude-hablar-ganaderia-sostenible-costa-matarlos_1_10930229.html) [Consultado el: 10/4/2024]

Fundación Artemisan (2021). “Ganaderos y asociaciones del mundo rural unen fuerzas para reclamar una convivencia sostenible con el lobo ibérico”. *Fundación Artemisan*. 18 de mayo de 2021. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/plataforma-convivencia-lobo/> [Consultado el: 15/4/2024]

Fundación Entretantos y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo. (2017). *Situación de la ganadería extensiva en España (I). Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*. Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA). [En línea], disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/informesobreganaderiaextensivaenespanaoctubre2017nipo\\_tcm30-428264.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/informesobreganaderiaextensivaenespanaoctubre2017nipo_tcm30-428264.pdf)

Fundación Oso Pardo. (2014). “La cohabitación, clave para la recuperación de los grandes carnívoros. Fundación Oso Pardo”. Fundación Oso Pardo. 23 diciembre de 2014. [En línea], disponible en: <https://fundacionosopardo.org/la-cohabitacion-clave-para-la-recuperacion-de-los-grandes-carnivoros/> [Consultado el: 20/12/2023]

Fundación Oso Pardo (2024). Página web de la Fundación Oso Pardo. [En línea], disponible en: <https://fundacionosopardo.org>

Fundación Naturaleza y Hombre (2024). Página web de la Fundación Naturaleza y Hombre. [En línea], disponible en: <https://fnyh.org>

Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos (2024). Página web de la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos. [En línea], disponible en: <https://quebrantahuesos.org>

García Martín, Lidia (2016). *Régimen jurídico para la protección del lobo ibérico y su impacto en el Parque Nacional de Picos de Europa*. Trabajo Fin de Grado/Máster. León: Universidad de León. [En línea], disponible en: <https://buleria.unileon.es/handle/10612/6162>

García Martín, Lidia. (2020). “El estatus jurídico del lobo ibérico en el punto de mira: un cambio de paradigma en Castilla y León”. *Revista jurídica de Castilla y León* [En línea] 50, 99-138, disponible en: <https://buleria.unileon.es/handle/10612/14024>

Gobierno de Cantabria (2015). “El consejero Jesús Oria preside una nueva reunión de la Mesa del Lobo que ha estudiado las alternativas para su estatus legal y la gestión de sus poblaciones”. *Gobierno de Cantabria*. 6 de noviembre de 2015. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/consejeria-de-desarrollo-rural-ganaderia-pesca-y-biodiversidad/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16413/3537999](https://www.cantabria.es/web/consejeria-de-desarrollo-rural-ganaderia-pesca-y-biodiversidad/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/3537999) [Consultado el: 29/8/2024]

Gobierno de Cantabria. (2019). “El gobierno consensúa con las organizaciones agrarias el baremo para el pago de los daños producidos por la fauna silvestre”. *Gobierno de Cantabria*. 25 de diciembre de 2019. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/el-gobierno-consensua-con-las-organizaciones-agrarias-el-baremo-para-el-pago-de-los-danos-producidos-por-la-fauna-silvestre?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=15](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/el-gobierno-consensua-con-las-organizaciones-agrarias-el-baremo-para-el-pago-de-los-danos-producidos-por-la-fauna-silvestre?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=15) [Consultado el: 2/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2020). “El sector primario se alía con el Gobierno de Cantabria en su rechazo a la propuesta del Ministerio de incrementar la protección del lobo ibérico”. *Gobierno de Cantabria*. 25 de noviembre de 2020. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/4210117-80?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=14](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/4210117-80?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=14) [Consultado el: 2/9/2024]

Gobierno de Cantabria (2021). “Cantabria respeta pero no comparte la desestimación de la petición de suspensión cautelar de la orden ministerial que incluye al lobo en el LESPRES”. *Gobierno de Cantabria*. 15 de diciembre de 2021. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-respeta-pero-no-comparte-la-desestimación-de-la-petición-de-suspensión-cautelar-de-la-orden-ministerial-ministerial-que-incluye-al-lobo-en-el-lespre?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=9](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-respeta-pero-no-comparte-la-desestimación-de-la-petición-de-suspensión-cautelar-de-la-orden-ministerial-ministerial-que-incluye-al-lobo-en-el-lespre?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=9) [Consultado el: 2/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2022a). “Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla y León piden a la Unión Europea que escuche su postura común sobre la problemática del lobo”. *Gobierno de Cantabria*. 18 de mayo de 2022. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-león-piden-a-la-unión-europea-que-escuche-su-postura-común-sobre-la-problemática-del-lobo?p\\_l\\_back\\_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=7](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-león-piden-a-la-unión-europea-que-escuche-su-postura-común-sobre-la-problemática-del-lobo?p_l_back_url=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=7) [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria (2022b). “Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla y León piden apoyo de los europarlamentarios españoles para desbloquear la gestión del lobo ibérico”. *Gobierno de Cantabria*. 16 de noviembre de 2022. [En línea], disponible en: <https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-asturias-galicia-y-castilla-y-león-piden-el-apoyo-de-los-europarlamentarios-españoles-para-desbloquear-la-gestión-del-lobo-ibérico>

[europarlamentarios-españoles-para-desbloquear-la-gestión-del-lobo-ibérico](#) [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2023a). “Cantabria lleva al Comité de las Regiones el control del lobo e insta a aprobar una resolución para que las regiones sean las competentes en su gestión”. *Gobierno de Cantabria*. 9 de febrero de 2023. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-lleva-al-comité-de-las-regiones-el-control-del-lobo-e-insta-a-aprobar-una-resolución-para-que-las-regiones-sean-las-competentes-en-su-gestión?p\\_l\\_b\\_a\\_c\\_k\\_u\\_r\\_l=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=4](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/cantabria-lleva-al-comité-de-las-regiones-el-control-del-lobo-e-insta-a-aprobar-una-resolución-para-que-las-regiones-sean-las-competentes-en-su-gestión?p_l_b_a_c_k_u_r_l=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=4) [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2023b). “El Gobierno de Cantabria informa de la decisión del Tribunal Supremo de confirmar la legalidad del Plan de Gestión del Lobo”. *Gobierno de Cantabria*. 11 de mayo de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/el-gobierno-de-cantabria-informa-de-la-decisión-del-tribunal-supremo-de-confirmar-la-legalidad-del-plan-de-gestión-del-lobo> [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2023c). “Sale a información pública el proyecto de actualización de la zonificación del Plan de Gestión del Lobo”. *Gobierno de Cantabria*. 17 de febrero de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/sale-a-información-pública-el-proyecto-de-actualización-de-la-zonificación-del-plan-de-gestión-del-lobo> [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2024a). “Buruaga pide en Bruselas rebajar la protección del lobo y amparo ante los “abusos” del Gobierno español”. *Gobierno de Cantabria*. 17 de abril de 2024. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/buruaga-pide-en-bruselas-rebajar-la-protección-del-lobo-y-amparo-ante-los-abusos-del-gobierno-español?p\\_l\\_b\\_a\\_c\\_k\\_u\\_r\\_l=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=1](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/buruaga-pide-en-bruselas-rebajar-la-protección-del-lobo-y-amparo-ante-los-abusos-del-gobierno-español?p_l_b_a_c_k_u_r_l=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Lobo&modifiedFrom=2019-01-01&modifiedTo=2024-08-30&type=com.liferay.journal.model.JournalArticle&delta=20&start=1) [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria (2024b). Convocatorias Decreto 70/2021. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16401/16346673](https://www.cantabria.es/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16401/16346673) [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno de Cantabria. (2024c). “Palencia exige una reunión bilateral de manera urgente con la ministra Ribera para analizar la problemática del lobo en Cantabria”. *Gobierno de Cantabria*. 2 de marzo de 2024. [En línea], disponible en: [https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/palencia-exige-una-reunión-bilateral-de-manera-urgente-con-la-ministra-ribera-para-analizar-la-problemática-del-lobo-en-cantabria?p\\_l\\_b\\_a\\_c\\_k\\_u\\_r\\_l=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Manada&delta=20](https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/palencia-exige-una-reunión-bilateral-de-manera-urgente-con-la-ministra-ribera-para-analizar-la-problemática-del-lobo-en-cantabria?p_l_b_a_c_k_u_r_l=/web/comunicados/buscador-comunicados?q=Manada&delta=20) [Consultado el: 3/9/2024]

Gobierno Vasco (2023). “Inicio de la elaboración del Plan de Gestión del Lobo (Canis Lupus). Consulta pública previa”. *Euskadi.eus*. [En línea], disponible en: <https://www.euskadi.eus/>

[informacion\\_publica/inicio-elaboracion-del-plan-gestion-del-lobo-canis-lupus-consulta-publica-previa/web01-tramite/es/](https://www.gobierno.eus/informacion_publica/inicio-elaboracion-del-plan-gestion-del-lobo-canis-lupus-consulta-publica-previa/web01-tramite/es/) [Consultado el: 8/1/2024]

Gobierno Vasco (2024). “Resolución del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el plan de gestión del lobo (*Canis lupus*), en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. *Euskadi.eus*. [En línea], disponible en: [https://www.euskadi.eus/web01-tramite/es/contenidos/anuncio\\_tablon/inf\\_2085445/es\\_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01-tramite/es/contenidos/anuncio_tablon/inf_2085445/es_def/index.shtml) [Consultado el: 19/9/2024]

Gobierno Vasco. Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático, Departamento de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente. (2023). *Diagnóstico invernal del Lobo (Canis lupus) en el País Vasco 2023*. Gobierno Vasco. Euskadi.eus. [En línea], disponible en: <https://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/ac84aBuscadorWar/fichero/descargarFichero?ficheroId015=1106420>

Greene, Patricia. (2021). “List of Apex Predators (15 Examples)” en la Página web Wildlife Informer. [En línea], disponible en: <https://wildlifeinformer.com/list-of-apex-predators/> [Consultado el: 18/12/2023]

Greenpeace España (2024). Página web de Greenpeace España. [En línea], disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/quienes-somos/>

Hodgson, Robert (2023). “Brussels proposes lighter protection for Europe’s growing wolf population”. *Euronews*. 20 de diciembre de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.euronews.com/green/2023/12/20/brussels-proposes-lighter-protection-for-europes-growing-wolf-population> [Consultado el: 20/4/2024]

Instituto Geográfico Nacional (IGN). (2024). “La población en España” en la Página web del Instituto Geográfico Nacional. [En línea], disponible en: <https://www.ign.es/pobesp/pe1.htm> [Consultado el: 3/2/2024]

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). “Censo anual de población 2021-2023” en la Página web del Instituto Nacional de Estadística. [En línea], disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=61395> [Consultado el: 2/2/2024]

Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979.

IUCN (2021). “The benefits and risks of rewilding”. *IUCN*. Junio de 2021. [En línea], disponible en: <https://www.iucn.org/resources/issues-brief/benefits-and-risks-rewilding> [Consultado el: 19/12/2023]

Jiménez López, Irene. (2023). “Historia del derecho animal. Los antecedentes a la Ley Bienestar Animal”. *Irene Jiménez López Abogada*. 21 de agosto de 2023. [En línea], disponible en: <https://www.irenejimenezlopez.com/historia-del-derecho-animal-los-antecedentes-a-la-ley-bienestar-animal/>

[irenejimenezlopez.com/historia-derecho-animal-antecedentes-ley-bienestar-animal/](http://irenejimenezlopez.com/historia-derecho-animal-antecedentes-ley-bienestar-animal/) [Consultado el: 19/12/2023]

Kaltenborn, Bjorn P., y Linnell, John D. C. (2022). "The Coexistence Potential of Different Wildlife Conservation Frameworks in a Historical Perspective". *Frontiers in Conservation Science*, 1. 19 de enero de 2022. [En línea], disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcosc.2021.711480/full> [Consultado el: 16/12/2023]

Kuhn, Thomas. S. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas* (2ª ed., C. Solís Santos, Trad.). Fondo de Cultura Económica. [En línea], disponible en: [[https://www.bfa.fcnym.unlp.edu.ar/catalogo/doc\\_num.php?explnum\\_id=2721](https://www.bfa.fcnym.unlp.edu.ar/catalogo/doc_num.php?explnum_id=2721)]

La Comarca. (2024). "La Plataforma contra el lobo y el oso en Aragón pide a la sociedad que "no caiga en la trampa de que la convivencia pacífica es posible"". *La Comarca*. 22 de febrero de 2024. [En línea], disponible en: <https://www.lacomarca.net/plataforma-contra-lobo-oso-aragon-pide-sociedad-no-caiga-trampa-convivencia-pacifica-es-posible/> [Consultado el: 1/4/2024]

La Vanguardia (2017). "AM-Gobierno quiere modificar Ley de Caza para pagar daños de lobo en toda la CCAA manteniendo la especie como cinegética". *La Vanguardia*. 19 de abril de 2017. [En línea], disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20170419/421828967938/am-gobierno-quiere-modificar-ley-de-caza-para-pagar-danos-de-lobo-en-toda-la-ccaa-manteniendo-la-especie-como-cinegetica.html> [Consultado el: 29/8/2024]

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria.

Ley 12/2006, de 17 de julio, de Caza de Cantabria.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León.

Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (2014). *Censo 2012-2014 de lobo ibérico (Canis lupus Linnaeus 1758) en España*. Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. [En línea], disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/censo\\_lobo\\_espana\\_2012\\_14pdf\\_tcm30-197304.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/censo_lobo_espana_2012_14pdf_tcm30-197304.pdf)

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2024). “Encuestas Ganaderas, análisis del número de animales por tipos” en Página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [En línea], disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/ganaderia/encuestas-ganaderas/> [Consultado el: 3/2/2024]

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2022). *Estrategia para la Conservación y Gestión del Lobo (Canis lupus) y su Convivencia con las Actividades del Medio Rural*. Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. [En línea], disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/publicaciones/estrategias/estrategialobo\\_cs\\_28072022\\_tcm30-543570.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/publicaciones/estrategias/estrategialobo_cs_28072022_tcm30-543570.pdf)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2024). “Conservación de la biodiversidad en España” en la Página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. [En línea], disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana.html> [Consultado el: 17/2/2024]

Movimiento SUMAR (2023). *Un programa para ti. Elecciones generales 23 de julio de 2023*. SUMAR. [En línea], disponible en: <https://movimientosumar.es/wp-content/uploads/2023/07/Un-Programa-para-ti.pdf>

Moya, Antonio. (2015). “Pequeño tratado del decrecimiento sereno: Reseña del ensayo de Serge Latouche”. *Medium*. 9 de diciembre de 2015. [En línea], disponible en: <https://medium.com/ciudad-compleja/pequeño-tratado-del-decrecimiento-sereno-42468ddde6dc> [Consultado el: 21/12/2023]

Muñoz Linares, Ismael. (2021). *Cronología de la inclusión del lobo ibérico en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial*. Revista Foresta. Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales y Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural. [En línea], disponible en: <https://www.forestales.net/Canales/Ficha.aspx?>



IdMenu=b6947309-987f-4bff-808d-4e7e974ccaf8&Cod=e74c32ee-847a-4ee2-b6de-e5237a6a0ab4&Idioma=es-ES

Museo Nacional de Ciencias Naturales (2022). “Investigadores del MNCN proponen un método de seguimiento que permite evaluar la situación real del lobo”. *MNCN - CSIC*. 5 de julio de 2022. [En línea], disponible en: [https://www.mncn.csic.es/sites/default/files/2022-07/05\\_julio\\_2022\\_seguimiento\\_lobos.pdf](https://www.mncn.csic.es/sites/default/files/2022-07/05_julio_2022_seguimiento_lobos.pdf) [Consultado el: 23/4/2024]

Odenbaugh, Jay. (2021). “Conservation Biology” en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (edición de primavera 2021). [En línea], disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2021/entries/conservation-biology/> [Consultado el 19/12/2023]

ORDEN de 2 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se modifica el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre y Marina, y se incluye al lobo (*Canis lupus*) en la categoría de especie de «Interés Especial». [En línea], disponible en: <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/bopv2/datos/2020/03/2001539a.shtml>

ORDEN FYM/438/2017, de 2 de junio, por la que se crean y regulan la Mesa del Lobo de Castilla y León y el Comité Científico. [En línea], disponible en: <https://bocyl.jcyl.es/eli/es-cl/o/2017/06/02/fym438/>

Orden MED/5/2019, de 28 de marzo, por la que se aprueba el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. [En línea], disponible en: [https://dgmontes.org/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16835/9901434](https://dgmontes.org/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16835/9901434)

Ortega Expósito, Imanol. (2012). “La naturaleza comparativa de los estudios de caso. Una revisión politológica sobre el estado de la cuestión” en *Encrucijadas. Revista Crítica De Ciencias Sociales*, 4, (pp. 81–94). [En línea], disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/78878>

Paradela López, M., & Llamazares, I. (2017). “El análisis comparativo en la Ciencia Política: Describir, explicar y prescribir” en *Curso de Ciencia Política* (pp. 17-38). Senado de la República. LXIII Legislatura. [En línea], disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/335290362\\_El\\_analisis\\_comparativo\\_en\\_la\\_Ciencia\\_Politica\\_Describir\\_explicar\\_y\\_prescribir](https://www.researchgate.net/publication/335290362_El_analisis_comparativo_en_la_Ciencia_Politica_Describir_explicar_y_prescribir)

Partido Popular. (2023). *Programa electoral: Un proyecto al servicio de un gran país. 365 medidas*. Partido Popular. [En línea], disponible en: [https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa\\_electoral\\_pp\\_23j\\_feijoo\\_2023.pdf](https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa_electoral_pp_23j_feijoo_2023.pdf)

Partido Socialista Obrero Español (2023). *Programa electoral elecciones generales. Adelante*. Partido Socialista Obrero Español. [En línea], disponible en: [https://www.psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA\\_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf](https://www.psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf)

Pascual, Annaïs (2021). *El esperanzador futuro del lobo ibérico*. National Geographic España. [En línea], disponible en: [https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/esperanzador-futuro-lobo-iberico\\_16309](https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/esperanzador-futuro-lobo-iberico_16309)

Plataforma Convivencia Lobo - Plataforma en Defensa de la Gestión del Lobo (2021). *Manifiesto*. Fundación Artemisan. [En línea], disponible en: <https://fundacionartemisan.com/wp-content/uploads/2021/05/Manifiesto-en-defensa-de-la-gestion-del-lobo-PDF.pdf>

Plesník, J. (2020). “Key nature conservation paradigms” en Future Environmentalists - Linking EU Natural Capital Management to Field Research (Número de acuerdo: 2018-1-BG01-KA203-047962). Nature Conservation Agency of the Czech Republic. [En línea], disponible en: <http://edu.parks.bg/wp-content/uploads/education/library/173-5-20210727192959.pdf>

Presupuesto Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2021. Gobierno de Cantabria.

Presupuesto Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2022. Gobierno de Cantabria.

Presupuesto Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2023. Gobierno de Cantabria.

Presupuesto Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2024. Gobierno de Cantabria.

Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico. (122/000052). [En línea], disponible en: [https://www.congreso.es/es/proposiciones-de-iniciativas?pp\\_id=iniciativas&pp\\_lifecycle=0&pp\\_state=normal&pp\\_mode=view&iniciativas\\_mode=most\\_rarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=122/000052](https://www.congreso.es/es/proposiciones-de-iniciativas?pp_id=iniciativas&pp_lifecycle=0&pp_state=normal&pp_mode=view&iniciativas_mode=most_rarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=122/000052)

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.

Rejón, Raúl. (2023). “España responde a Bruselas sobre el lobo: la mayoría de comunidades no aportó datos que justifiquen desprotegerlo”. *elDiario.es*. 27 de septiembre de 2023. [En línea], disponible en: [https://www.eldiario.es/sociedad/espana-responde-bruselas-lobo-mayoria-comunidades-no-aporto-datos-justifiquen-desprotegerlo\\_1\\_10550052.html](https://www.eldiario.es/sociedad/espana-responde-bruselas-lobo-mayoria-comunidades-no-aporto-datos-justifiquen-desprotegerlo_1_10550052.html) [Consultado el: 28/8/2024]

Rhodes, R. A. W., y Marsh, D. (1992). “New directions in the study of policy networks”. *European Journal of Political Research* [En línea] 21(1-2), 181–205. [En línea], disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>

Ribas, Nicolás. (2023). “El polémico sacrificio de cabras y conejos en dos islotes de Ibiza permite recuperar la flora local”. *elDiario.es*. 26 de enero de 2023. [En línea], disponible en: <https://>

[www.eldiario.es/illes-balears/sociedad/polemico-sacrificio-cabras-conejos-islotes-ibiza-permite-recuperar-fauna-local\\_1\\_9890664.amp.html](http://www.eldiario.es/illes-balears/sociedad/polemico-sacrificio-cabras-conejos-islotes-ibiza-permite-recuperar-fauna-local_1_9890664.amp.html) [Consultado el: 21/12/2023].

Rodríguez Sousa, Antonio Alberto. (2018). "Ciencia y divulgación sobre la sexta extinción masiva de biodiversidad, ¿es realmente el cambio climático el principal responsable?" En R. Fernández-Reyes, D. Rodrigo-Cano (Eds.), *La comunicación de la mitigación y la adaptación al Cambio Climático* (pp. 177-204). Sevilla: Egregius. [En línea], disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/89460>

Sentencia 99/2022, de 13 de julio de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 2527-2022. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 38.2 a) y 8 y diversos anexos de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León. Competencias en materia de protección ambiental: nulidad de los preceptos autonómicos que permiten la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero. Voto particular. [En línea], disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13795](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13795)

Servicio de Parques Nacionales. (s. f.). "The World's First National Park". *National Park Service*. [En línea], disponible en: <https://www.nps.gov/yell/index.htm> [Consultado el: 18/12/2023]

Smithsonian Environmental Research Center. (2023). "Restoration Ecology" en la Página web del Smithsonian Environmental Research Center. [En línea], disponible en: <https://serc.si.edu/research/research-topics/biodiversity-conservation/restoration-ecology> [Consultado el: 19/12/2023]

STSJ AS 2059/2022. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. [En línea], disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7d34210cc2c4d22fa0a8778d75e36f0d/20220812>

STSJ AS 2300/2023. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. [En línea], disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0adeb8e76b44ad88a0a8778d75e36f0d/20231110>

STSJ CANT 147/2024. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. [En línea], disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/36ce4a3c821c627ea0a8778d75e36f0d/20240426>

Terralingua. (2023). "What Is Biocultural Diversity?". *Terralingua*. [En línea], disponible en: <https://terralingua.org/what-we-do/what-is-biocultural-diversity/> [Consultado el: 20/12/2023]

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tratado de la Unión Europea.

The Evergreen State College. (2020). "Apex Predator" en la Página web de The Evergreen State College. [En línea], disponible en: <https://sites.evergreen.edu/animatingthesea-s20/category/connections/predator-prey/apex-predator/> [Consultado el: 18/12/2023]

Landman, T. (2022). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial.

UGAM - COAG (2024). Página web de UGAM - COAG. [En línea], disponible en: <https://www.ugamcoag.org>

UNESCO. (2020). "Bodg Khan Uul Biosphere Reserve, Mongolia". UNESCO. [En línea], disponible en: [https://en.unesco.org/biosphere/aspac/bodg-khan\\_uul](https://en.unesco.org/biosphere/aspac/bodg-khan_uul) [Consultado el: 18/12/2023]

Vidal Rettich, Alfredo. (2021). "Una aproximación al estatus jurídico del lobo en la legislación española". *dA Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies* [En línea] 12(2), 146-189, disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/244300>

Vive Campoo. (2017). "El Gobierno quiere modificar la Ley Regional de Caza para mantener al lobo como especie cinegética". *Vive Campoo*. 19 de abril de 2017. [En línea], disponible en: <https://www.vivecampoo.es/noticia/gobierno-modificara-ley-mantener-al-lobo-como-especie-cinetica-11736.html> [Consultado el: 29/8/2024].

Voluntariado Nacional Censo Lobo Ibérico (2021). "Firma: Manifiesto por la Protección del Lobo" en Voluntariado Nacional Censo Lobo Ibérico. [En línea], disponible en: <https://censoloboiberico.org/firma-manifiesto-proteccion-lobo/> [Consultado el: 8/5/2024]

VOX (2023). *VOX. Un programa para lo que importa. Programa electoral para las elecciones generales del 23J de 2023*. VOX. [En línea], disponible en: <https://www.voxespana.es/programa/programa-electoral-vox>

Wilson, John W., y Primack, Richard B. (2019). *Conservation Biology in Sub-Saharan Africa*. Open Book Publishers. [En línea], disponible en: <https://doi.org/10.11647/OBP.0177>

WWF. (2021). "Por la protección del Lobo ibérico, la ciencia y la coexistencia". WWF. [En línea], disponible en: [https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/firmates\\_del\\_manifiesto\\_cientificos\\_de\\_apoyo\\_al\\_lobo\\_y\\_la\\_ciencia\\_a\\_23\\_febrero\\_2021.pdf?56320/Mas-de-300-cientificos-ya-han-firmado-el-manifiesto-de-WWF-en-favor-de-la-proteccion-del-lobo-y-la-ciencia](https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/firmates_del_manifiesto_cientificos_de_apoyo_al_lobo_y_la_ciencia_a_23_febrero_2021.pdf?56320/Mas-de-300-cientificos-ya-han-firmado-el-manifiesto-de-WWF-en-favor-de-la-proteccion-del-lobo-y-la-ciencia)

WWF (2024a). Página web de WWF España. [En línea], disponible en: <https://www.wwf.es/somos/>

WWF. (2024b). “Yo defendiendo al lobo”. WWF. [En línea], disponible en: <https://actua.wwf.es/es/yo-defiendo-al-lobo> [Consultado el: 8/5/2024]

Xunta de Galicia (2024). “Instrumentos de conservación de especies amenazadas” en la Página web de la Consellería de Medio Ambiente e Cambio Climático de la Xunta de Galicia. [En línea], disponible en: [https://cmatv.xunta.gal/seccion-organizacion/c/CMAOT\\_DX\\_Conservacion\\_Natureza?content=Direccion\\_Xeral\\_Conservacion\\_Natureza/Biodiversidade/seccion.html&sub=Especies\\_ameazadas/](https://cmatv.xunta.gal/seccion-organizacion/c/CMAOT_DX_Conservacion_Natureza?content=Direccion_Xeral_Conservacion_Natureza/Biodiversidade/seccion.html&sub=Especies_ameazadas/)