

Dictamen Núm. 146/2026

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2026, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de junio de 2026 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de decreto se abre con un texto expositivo que, rubricado como “Preámbulo”, reseña que a raíz de la Orden del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico 980/2021, devino inaplicable la previsión de actuaciones de control poblacional recogida en el punto 5 a) del Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias.

Expone a continuación que la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario “produce el efecto jurídico de la salida del LESPRES de las poblaciones de lobo ibérico al norte del Duero”, por lo que, en desarrollo del artículo 7.5 del del Decreto 23/2015, la Resolución de 24 de abril de 2025 de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria, recupera las actuaciones de control de la especie.

Añade seguidamente que la Sentencia N.º 117/2026, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recaída en recurso promovido contra la resolución que aprueba el programa anual de actuaciones 2022-2023 y contra el artículo 7.5. a) del Decreto 23/2015, declara la nulidad, por derogación sobrevenida, de dicho artículo, explicitando que tras la reforma de 2025 la disposición podría ser nuevamente aprobada conforme al nuevo régimen de protección aplicable a la especie.

Observada la conveniencia de reintroducirla, se acude a una modificación muy limitada del Decreto 23/2015, justificándose finalmente su ajuste a los principios de buena regulación.

La parte dispositiva consta de un único artículo y dos disposiciones finales.

En el artículo único “se da nueva redacción” al artículo 7.5.a) del Anexo del Decreto. Con ella el referido Anexo, en su apartado 7 (“Directrices y actuaciones”) viene a recoger que para la consecución de los objetivos propuestos, se establecen las siguientes directrices y actuaciones en cada materia (...). 5. Establecer el marco para el desarrollo de las actuaciones de control poblacional./ a) Elaborar un programa anual de actuaciones de control que contemple para cada zona de gestión de presencia habitual y para el conjunto de la esporádica”, con las especificaciones que a continuación se detallan. La redacción que se reintroduce es coincidente con la original del Decreto 23/2025.

La disposición final primera habilita a la Consejería para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución, y la segunda fija su entrada en vigor a los veinte días de su publicación oficial.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria de 5 de marzo de 2026 se inicia el procedimiento para la elaboración de la propuesta de Decreto de primera modificación del Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias.

Publicada el 6 de marzo de 2026, entre el 9 y el 23 de marzo de 2026 la iniciativa ha estado sometida a consulta pública previa dentro del portal AsturiasParticipa.

Mediante oficios de la Secretaría General Técnica de la Consejería de instructora, fechados 16 de abril de 2026, se remite el proyecto de decreto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. Presenta observaciones la Consejería de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias, que afectan a aspectos de técnica normativa y de fondo. Estas últimas versan sobre el párrafo relativo a las batidas y a la participación de cazadores, cuya redacción ("La participación de cazadores en este tipo de controles deberá ser autorizada previamente y realizarse bajo la supervisión de los agentes medioambientales") se estima que "puede dar lugar a una interpretación uniforme de la función de supervisión de los Agentes Medioambientales con independencia del tipo de terreno cinegético", debiendo precisarse que "en los terrenos cinegéticos gestionados directamente por la Administración, y en particular en las Reservas Regionales de Caza, los Agentes Medioambientales desarrollan la plenitud de sus funciones, incluyendo, además de las propias de vigilancia y custodia del territorio, las funciones de supervisión y coordinación de las batidas o controles", pero "en los Cotos Regionales de Caza adjudicados a sociedades, las funciones de acompañamiento, supervisión y dirección de las cacerías corresponden a los guardas de caza de las sociedades adjudicatarias, conforme al Reglamento de Caza". En cuanto a la

autorización de batidas “siempre y cuando no impliquen riesgos para las especies amenazadas”, se observa que la referencia exclusiva a “especies amenazadas” puede resultar restrictiva “al circunscribirse únicamente a las especies incluidas en los catálogos correspondientes, dejando fuera a otras especies que, sin ostentar dicha catalogación, se encuentran sujetas a regímenes específicos de protección. Esta redacción puede no reflejar de forma completa el marco de protección derivado de la normativa sectorial aplicable, tanto a nivel estatal y autonómico como de la Unión Europea. Por ello, se sugiere valorar una redacción que incluya expresamente la referencia a las ‘especies protegidas’, de modo que el precepto abarque no solo las especies catalogadas como amenazadas, sino también aquellas protegidas por la normativa sectorial y por la normativa de la Unión Europea, en particular por la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats) ya que esta precisión reforzaría el enfoque preventivo del precepto y la coherencia del régimen de conservación aplicable a las actuaciones de control poblacional”.

Con fecha 19 de abril de 2026 Director General de Custodia del Territorio y Prevención de Incendios libra informe sobre las observaciones recibidas en este trámite, proponiendo acogerlas.

Mediante Resolución del titular de la Consejería de 22 de abril de 2026 se ordena someter el texto a trámite de información pública, por plazo de veinte días hábiles, publicándose en el portal de participación ciudadana.

Con fecha 24 de abril de 2026 se incorporan las memorias justificativa y económica, rubricadas por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora. En ellas se incide en que “la norma propuesta pretende restablecer nuevamente la disposición derogada permitiendo desplegar las posibilidades de gestión del lobo ibérico al norte del Duero que otorgó la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2025, de 1 de abril de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. La aprobación del texto propuesto no tiene un efecto directo e inmediato en el presupuesto de gastos e ingresos de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria que lo promueve, toda vez que tanto la

elaboración del programa anual como su ejecución se realizan a través de medios personales y materiales que ya cuentan con la correspondiente financiación presupuestaria”.

Con fecha 24 de abril de 2026 se incorporan también los informes de impacto de género, en materia de familia, infancia y adolescencia, sobre la unidad de mercado, y de impacto demográfico, así como el cuestionario para la valoración de propuestas normativas cumplimentado.

Con idéntica fecha, se incorpora una tabla de vigencias, rubricada también por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, expresiva de que “no existen otras disposiciones vigentes sobre la misma materia, ni disposiciones que pudieran resultar afectadas”.

A lo largo del mes de mayo de 2026 tienen entrada diversos escritos, rubricados sobre un modelo común, por los que se interesa la suspensión de la tramitación de esta modificación normativa. Se argumenta que la modificación presentada al Plan de Gestión “parece tener la única pretensión de perpetuar la gestión letal del lobo en Asturias. Esta gestión se ha demostrado completamente ineficaz para evitar los daños a la ganadería extensiva (Wielgus et al. 2014), y no cumple con el mandato legal de mantener la población de lobo en un estado de conservación favorable como queda establecido en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

También a lo largo del mes de mayo de 2026 tienen entrada otros escritos de alegaciones, que comparten un mismo contenido, en el que se expone que el Gobierno asturiano “basa toda su propuesta en la Ley estatal 1/2025. Sin embargo, esta Ley está recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Defensor del Pueblo”. Se argumenta que “la Directiva Hábitats exige que cualquier medida de gestión sobre especies del Anexo V (como el lobo desde 2025) garantice su conservación favorable (artículo 14). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 29 de julio de 2024, asunto C-436/22, declaró que no puede permitirse la caza del lobo en regiones donde su estado de conservación es desfavorable a nivel estatal, incluso si está en el Anexo V. Más recientemente la Sentencia de 13 de junio de 2025 en el asunto C-629/23,

ratificó y reforzó su doctrina de que el estado de conservación debe evaluarse a escala nacional y biogeográfica, no solo regional”. Se añade que “la reciente doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 12-02-2026) es clara: para autorizar cualquier control letal, la Administración debe evaluar el impacto sobre toda el área de distribución natural del lobo, no solo en Asturias. La propuesta del Principado de Asturias ignora esta exigencia y se basa en una percepción local de ‘conflictividad’, lo que ha sido expresamente rechazado por el Alto Tribunal”.

Otras alegaciones recibidas inciden en la necesidad de fijar un marco estable que permita la gestión adaptativa de la especie, reforzar las actuaciones de control, o ponderar “que los daños del lobo en el ganado son muy superiores a los oficiales porque no se incorporan los cubiertos por Agroseguro”.

Tras el trámite de información pública, se incorpora al expediente un nuevo borrador de la disposición. En el párrafo relativo a las batidas excepcionales, se elimina la previsión de que “la participación de cazadores en este tipo de controles deberá ser autorizada previamente y realizarse bajo la supervisión de los agentes medioambientales”, ajustándose el texto a la norma que se estimó derogada.

El proyecto se remite de nuevo a informe de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado, sin que se reciban nuevas observaciones.

El 29 de mayo de 2026 se libra informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora. En el mismo se examinan las alegaciones recibidas en trámite de información pública, justificándose puntualmente su rechazo.

Con fecha 16 de junio de 2026 libra informe el Director General de Planificación Agraria. En el mismo se argumenta que las observaciones formuladas desde la Consejería de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias, no deben acogerse, pues la batida es “un control poblacional, no de la actividad cinegética ordinaria (...) y en todo caso, la actuación de control debe ser previamente autorizada y coordinada con los Agentes

Medioambientales, como estaba previsto en el Programa de Actuaciones de Control del Lobo 25-26, ya que, al cargo del mismo, correrá la dirección de la batida, y será el responsable técnico y legal de la actuación”. Se añade que también debe mantenerse la referencia a las “especies amenazadas” tal y como está prevista en el Artículo 7.5.a) del Anexo del Decreto 23/2015 que se está modificando, “ya que, en ese sentido, no se ha propuesto ninguna modificación en la redacción del Decreto original y se mantiene tal y como estaba contemplado en el Decreto 23/2015 que estaba vigente hasta el momento”.

Fechado a 18 de junio de 2026, se incorpora el correspondiente informe de presupuestos, en el que no se recoge objeción alguna, desde el punto de vista presupuestario, a la tramitación.

El texto de la norma, cuya aprobación se pretende, es elevado a la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 18 de junio 2026, informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida, con la misma fecha, por la Secretaría de dicha Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de junio de 2026, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se reintroduce en una disposición reglamentaria un texto que se había declarado derogado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo del

Tribunal Supremo 117/2026, ya que había devenido inaplicable a raíz de la Orden del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico 980/2021 (que incluyó en el LESPRES al lobo al norte del río Duero), si bien con posterioridad una reforma legal (Ley 1/2025) ampara nuevamente las medidas de control poblacional que habían perdido vigencia con la citada Orden 880/2021, pero sin que ello derive en una reviviscencia de la norma que había perdido vigor, tal como advierte la Sentencia reseñada, la cual expresamente advierte que una regla de idéntico contenido podría aprobarse tras la entrada en vigor de la Ley 1/2025.

El dictamen de este Consejo se insta como preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Advertido que la disposición reglamentaria que ahora se modifica no se sometió en su día al dictamen de este Consejo, debe repararse en que, a tenor de los preceptos antecitados, el Consejo será consultado preceptivamente sobre “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, tramitados por los órganos de la Administración del Principado de Asturias.

Como recogimos en los Dictámenes Núm. 204/2020 y 117/2023, el propio Tribunal Supremo ha reconocido que, “sobre la condición de reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas estas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida

también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, defendiendo una interpretación no restrictiva del término “ejecución de (...) leyes”; advirtiéndose que, a medida que es mayor la desconexión con la ley del reglamento, más necesario se hace el control interno en su elaboración (por todas, Sentencias de 31 de mayo de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:3187-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª y de 9 de abril de 2019 -ECLI:ES:TS:2019:1227-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

El Tribunal Superior de Justicia de Asturias ha acogido una concepción formal en la delimitación del concepto de reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en la Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª (coincidente, a su vez, con la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia de 31 de marzo de 2000 -ECLI:ES:TSJCAT:2000:4524-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). En ella señala, siguiendo anteriores pronunciamientos del Tribunal Supremo, que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” (en contraposición a la categoría de reglamentos organizativos, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) “toda la norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los reglamentos de necesidad”.

Esta concepción formal del reglamento ejecutivo, sostenida sobre la base de su conexión directa con la ley y desvinculada, en el límite, de que la autoorganización sea o no el objeto y contenido material de la disposición

normativa, resulta coincidente con la que mantiene el Consejo de Estado. Así lo manifiesta en su Memoria, correspondiente al ejercicio 2016, al señalar que, “por definición, cuando hay una ley previa simplemente no hay reglamento independiente. Sea cual sea el ámbito que el legislador haya dejado a la potestad reglamentaria, si la potestad se ejerce por habilitación ad hoc de la norma con rango de ley, el reglamento no es independiente sino totalmente ‘dependiente’ de la ley./ Y ello sea la materia ‘organizativa’ o no, puesto que el legislador también puede imponer límites legales a la potestad de autoorganización del Gobierno y dicha ley prevalece sobre cualquier reglamento mientras no se anule, por limitar los poderes del Gobierno más allá de lo requerido por el artículo 97 de la Constitución”.

Expresado en otros términos, no cabe dudar del carácter ejecutivo del reglamento cuando una ley previa recoge un mandato expreso de desarrollo reglamentario o un contenido material al que ha de ajustarse la disposición derivada (por todos, Dictamen Núm. 204/2020), y ese contorno tanto puede venir delimitado por una específica ley que mandata su desarrollo como por otras disposiciones del ordenamiento que constriñen el alcance *ad extra* de la norma que trata de aprobarse.

En el caso planteado, el proyecto normativo se sustenta en una atribución competencial genérica, pero se proyecta nítidamente *ad extra* sobre una materia que encuentra severas reglas restrictivas o prohibitivas en el seno del ordenamiento -a las cuales ha de subordinarse la que aquí se proyecta-, por lo que no cabe dudar del carácter ejecutivo de esta disposición reglamentaria.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55- y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la

Administración del Principado de Asturias (en adelante LRJPA), modificada por la Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, de novena modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración y de Medidas legales sectoriales de simplificación administrativa, debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria 5 de marzo de 2026, publicándose al día siguiente en el portal de participación para sustanciar el trámite de consulta pública previa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32.2 de la LRJPA.

Incorporado un primer borrador de la norma, el texto se remite a los titulares de las demás consejerías para observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.2 *in fine* de la LRJPA.

El proyecto se somete al trámite de información pública, conforme al artículo 33.2 de la LRJAP, recibándose múltiples alegaciones.

Obran en el expediente las memorias justificativa y económica, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en el modelo normalizado recogido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de junio de 1992.

Se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor,

de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas). Se ha evaluado el impacto de la norma en la unidad de mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y se ha analizado, asimismo, su impacto demográfico, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico y en la Resolución de 9 de julio de 2025, de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, por la que se aprueban las directrices, criterios, instrucciones y metodología para la elaboración del informe de impacto demográfico en los proyectos de ley, decretos y planes estratégicos sectoriales que sean tramitados por la Administración del Principado de Asturias.

Se observan algunas carencias -no sustanciales- en el examen del impacto normativo, pues el artículo 32.3 de la LRJAP contempla la previsión de una “evaluación *ex post*, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de la norma” y la inclusión, más allá de la memoria económica, de “un estudio acreditativo de los costes y beneficios que la norma haya de representar, tanto directos como indirectos y tanto económicos como sociales”.

Asimismo, se estima adecuado que las memorias e informes de impacto se incorporen con anterioridad al trámite de información pública, en su caso, a fin de que estén a disposición de quienes concurren a ese trámite.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria -necesario en todos los proyectos de decreto, a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio- y el proyecto se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.5 de la LRJPA.

Sobre las observaciones y alegaciones recibidas, se han librado los oportunos informes, así como el informe final de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora.

El proyecto ahora analizado no aparece incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2026. Si bien es notorio que la iniciativa responde a una problemática sobrevenida, se repara en el artículo 31 *bis* de la LRJPA facilita el ajuste de los planos normativos, que podrán modificarse “por resolución del vicepresidente, o, en su defecto, del titular de la consejería con competencias en materia de Administración pública”. El propio Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de enero de 2026, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2026, prevé en su dispositivo segundo que la modificación del Plan se realizará por resolución de la Vicepresidenta, previa propuesta motivada de la Consejería competente por razón de la materia objeto de regulación.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con la normativa rectora del procedimiento.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

Antes de analizar el contenido y efectos de la modificación que introduce la norma proyectada -artículo 7.5 letra a) del Anexo del Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias-, conviene hacer una sucinta referencia al régimen de protección del lobo, teniendo en cuenta la superposición de normas internacionales, de derecho de la Unión Europea, de ámbito nacional y autonómicas, así como los cambios normativos que en estos ámbitos y en los últimos meses se han producido.

El Derecho de la Unión Europea, en línea con lo establecido en el ámbito internacional por el Convenio de Berna (Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979 y ratificado por España el 1 de octubre de 1986), a través de la Directiva de Hábitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de

1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) venía estableciendo un régimen de protección del lobo que diferencia entre las poblaciones existentes al norte y al sur del Duero, estableciendo para estas últimas una mayor protección al exigir la necesaria declaración de zonas especiales de conservación (ZEC), de acuerdo con el artículo 3 y concordantes y el anexo II, y obligando al establecimiento de un sistema de protección riguroso, que entre otras prohibiciones incluía la de “cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza”, en los términos del artículo 12 y el anexo IV. En cambio para las poblaciones de lobo al norte del Duero, régimen por tanto aplicable al Principado de Asturias, el artículo 14 en conexión con el anexo V prevé la posibilidad de que las Administraciones puedan adoptar las medidas necesarias para que la recogida en la naturaleza de estos especímenes, entre los que se encuentra el “Canis lupus” (poblaciones españolas al norte del Duero) así como su explotación “sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable”. Este esquema general ha sido recientemente modificado por la Directiva (UE) 2025/1237 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2025, por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (Canis lupus), de modo que ya no se incluye al lobo en el anexo II (protección rigurosa) y pasan a estar todas las poblaciones, en el caso de España tanto las del norte como las del sur de Duero, incluidas en el anexo V; si bien se mantiene el deber de declarar la zona de especial conservación para la efectiva protección de las poblaciones de lobo del sur del Duero. Así las cosas, esta modificación no altera el régimen jurídico europeo aplicable a las poblaciones de lobo radicadas en Asturias, si bien, desde la perspectiva estrictamente europea e internacional el lobo no está incluido dentro de las especies de fauna estrictamente protegidas.

La normativa europea en materia de medio ambiente impone exigencias mínimas a los Estados miembros, así, el artículo 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que las medidas de protección medioambiental, entre otras, que se establezcan por el Derecho de la Unión “no

serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección”, lo que, en materia de protección del lobo nos remite a la legislación nacional: las normas estatales básicas y las autonómicas de desarrollo y ejecución, de acuerdo con el reparto competencial previsto constitucionalmente (artículos 148.1.9.^a y 149.1.23.^a).

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), en paralelo a lo que hace la Directiva de Hábitats, enumera en su anexo V “Especies animales y vegetales de interés comunitario que requiere una protección estricta”, un conjunto de especies sometidas a una protección cualificada -equivalente al listado del anexo IV de la Directiva, en el que tras la reforma de 2025 ya no se encuentra el lobo-; y en su anexo VI -análogo al anexo V de la Directiva- incorpora a las “Especies animales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”; en el primer anexo se encuentran las poblaciones de lobo al sur del Duero y en el segundo las poblaciones de lobo al norte del Duero. No obstante, desde el punto de vista de la propia Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, los efectos jurídicos para la protección de las especies, no derivan directamente de su inclusión en alguno de los anexos citados, sino de su incorporación al Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial o al Catálogo Español de Especies Amenazadas (que es un subregistro, en el que se pueden incluir algunas especies del Listado), a través de ambos instrumentos, específicos e internos, se traspone la Directiva de Hábitats. De este modo, de conformidad con el artículo 56.1 de la LPNB, aquellas “especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España” deben incluirse en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Y a las mismas, le resultarán de aplicación las medidas y garantías de conservación que establece el artículo 57 de la LPNB, entre las que debe subrayarse, a los efectos del análisis de la

modificación proyectada respecto del régimen tuitivo del lobo, la prohibición de “cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo” -apartado 1 letra b)-.

En suma, la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad establece un régimen de protección ordinario y general para todas las especies, enunciado en el primer inciso del artículo 54.1 de la LPNB, en los siguientes términos, la “Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats”, mientras que el segundo inciso señala que respecto a las especies del Listado y Catálogo se deberán establecer “regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera”.

El desarrollo normativo de estos dos instrumentos se llevó a cabo a través del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, que incluía en el Listado únicamente a las poblaciones de lobo al sur del Duero, por tanto, la prohibición de extracción de lobos no resultaba aplicable a las poblaciones radicadas en el Principado de Asturias. En este contexto normativo se dicta el Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias, que preveía en el apartado 7.5 letra a) de su anexo la elaboración de un programa anual de control y extracciones de lobos, en las condiciones que allí se regulaban, con idéntica dicción a la recogida en la disposición proyectada, objeto del presente Dictamen.

El mencionado Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, regula, en su artículo 6, el procedimiento para la inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies en el Listado y el Catálogo, que se llevará a término por Orden del Ministerio competente en materia de medio ambiente (artículo 6.7 y disposición final 8.^a). Tras la oportuna tramitación, la Orden TED/980/2021, de 20 de

septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, altera el régimen jurídico de protección del lobo, al incluir a la especie en el Listado sin diferenciar su situación geográfica, por tanto, todas las poblaciones de lobo, tanto las que se encuentren al sur del Duero como las del norte están sometidas a las prohibiciones y garantías de conservación cualificadas del artículo 57 de la LPNB. Esta modificación del Listado lleva consigo la pérdida de vigencia de la norma reglamentaria sobre el programa anual de control del lobo prevista en el mencionado II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias (Decreto 23/2015, de 25 de marzo) habida cuenta de que una vez incluida la especie en el Listado, sin exclusión geográfica alguna, no cabe su extracción (“cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte”, en los términos del artículo 57.1 letra b) de la LPNB). Y así lo indica expresamente la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 9 de febrero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:514, FD 5, al afirmar que “debe declararse la derogación sobrevenida del art. 7.5.a) del II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias, aprobado por Decreto 23/2015, que constituye la cobertura del Programa y resultaba igualmente incompatible con la nueva protección instaurada tras la entrada en vigor de la Orden”, y en el mismo sentido se pronuncia la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de mayo de 2026 -ECLI:ES:TSJAS:2026:1276-, en su Fundamento Jurídico 4.º.

La situación legal de las poblaciones de lobo situadas al norte del Duero vuelve a cambiar, tras la modificación operada por la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario -en vigor con carácter retroactivo desde el 2 de enero de 2025-, del anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, con la finalidad de restablecer la situación anterior a la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, es decir, incluyendo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección únicamente a las poblaciones de lobo del sur del Duero.

Debemos dejar indicado que el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a esta modificación legal en el que, entre otros preceptos, se impugna la disposición final decimonovena relativa al Listado, recurso que fue admitido por Providencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 2025 -núm. de recurso 4926-2025- (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 180, de 28 de julio de 2025), si bien, la admisión por sí misma, no produce ningún efecto suspensivo.

Estas circunstancias son las que motivan el cambio normativo proyectado, una vez reestablecido el régimen de protección del lobo a la situación anterior a la Orden de 2021, y habiéndose estimado derogadas por esta las disposiciones relativas al programa anual de actuaciones de control del lobo. El texto que se pretende aprobar es idéntico al que se entendió derogado, y con su reincorporación al ordenamiento se persigue que la Administración autonómica cuente con la cobertura reglamentaria necesaria para llevar a cabo las tareas de control del lobo, a través de la aprobación de los Programas Anuales de Actuaciones de Control. Puesto que como señala la antes citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 19 de mayo de 2026, no cabe apreciar una “suerte de ‘reviviscencia’ del Decreto 23/2015 como consecuencia de la promulgación de la Ley 1/2025 pues dicha posibilidad, además de resultar contraria a lo establecido en el art.2.2 del Código Civil (... Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado), viene rechazada en la ya reseñada STS 117/2026 de 9 de febrero en la que expresamente señala:/ ‘... desde el momento en que la Orden [TED/980/2021 que incluyó todas las poblaciones ibéricas de lobo en el LESPRES] entró en vigor, las poblaciones de lobo en el Principado quedaron incluidas en el Listado y sujetas al régimen de protección estricta, con prohibición de capturas. En consecuencia, debe entenderse que las previsiones del Programa devinieron ineficaces y que los cupos establecidos quedaron derogados por la norma de superior rango”. En suma, no solo no resulta objetable la aprobación del proyecto de disposición, sino que es necesaria, en términos de seguridad jurídica, para que las medidas de control que se arbitren dispongan de

cobertura normativa adecuada y suficiente, de acuerdo con la nueva situación y régimen jurídico en el que se encuentran las poblaciones de lobo al norte del Duero, no incluidas en el Listado. Y así lo indica con toda claridad la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo -ECLI:ES:TS:2026:514- al afirmar, en su FJ 5.º, que “lo cierto es que, tras la reforma de 2025 -a la que ya se ha hecho referencia y por las razones allí expuestas-, las disposiciones que ahora se declaran nulas podrían ser nuevamente aprobadas conforme al nuevo régimen de protección aplicable a la especie silvestre tras dicha reforma”.

No se cuestiona la competencia autonómica para reintroducir esta disposición, toda vez que la decisión del operador estatal encierra un expreso reconocimiento de la potestad de la Administración de la Comunidad Autónoma para prever y articular medidas de control poblacional del lobo.

En vista a lo expuesto, cabe concluir que la norma reglamentaria objeto del presente dictamen se acomoda a los criterios de distribución competencial y que el rango que se le pretende otorgar -el de decreto- resulta adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la LRJPA.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma

La comparación entre el título competencial y el contenido del proyecto de decreto, permite concluir que no se aprecia objeción, en cuanto a la competencia del Principado de Asturias sobre la materia, en los términos y en el marco de lo establecido en su Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa

Referido a la técnica normativa empleada para la redacción del proyecto de decreto que se examina, cabe señalar que se ajusta, en lo esencial, a lo

dispuesto en la *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*.

Ahora bien, la singularidad de la disposición proyectada, que incide sobre el Anexo del Decreto 23/2015 para reintroducir una norma que había perdido vigencia, nos aboca a cuestionar la técnica del giro “se da nueva redacción al artículo 7.5.a) del Anexo”, pues ya no se trata dotar de una “nueva redacción” a una disposición vigente, sino de incorporar *ex novo* una norma en un apartado sin contenido desde la Orden 980/2021, y el Anexo en el que se introduce no se divide propiamente en artículos.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de decreto

I. Parte expositiva

No procediendo efectuar observaciones de fondo respecto al contenido de esta parte del proyecto, cabe advertir acerca de la conveniencia de llevar a cabo una serie de ajustes que se concretan de seguido.

La mención del LASPRE, debe ir precedida, por tratarse de un acrónimo que se cita por primera vez, de su denominación completa (Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial). A continuación, se alude a que con la entrada en vigor de la Orden TED 980/2021 quedó inaplicable “el punto 5. a) del Anexo del Decreto”, debiendo aludirse a que devino inaplicable “el apartado 7.5 °) del Anexo del Decreto”

En párrafo segundo del preámbulo se encabeza con la referencia a la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Esta transitoria contempla ciertos efectos respecto de “las poblaciones de lobo del sur del Duero”. Procede, en su lugar, mencionar que “la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, produce el efecto jurídico (...)”.

En el tercer párrafo conviene de nuevo precisar que se trata del apartado 7.5 °) del Anexo del Decreto.

En el cuarto párrafo del preámbulo, a fin de evitar alguna imprecisión, se estima adecuado referir que “La sentencia estima que la norma de cobertura del programa de actuaciones de control había quedado derogada con la entrada en vigor de la orden ministerial que protegía al lobo al norte del Duero, si bien, después de argumentar esa pérdida de vigencia, reconoce abiertamente que tras la reforma legal de 2025 una norma similar podría ser aprobada conforme al nuevo régimen de protección aplicable al lobo”.

Con el mismo, fin, en el párrafo sexto cabe reflejar que “la presente disposición viene a reintroducir la norma de cobertura que se estimó derogada, tal como ampara el ordenamiento aplicable tras la entrada en vigor de la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”.

Por último, la referencia al principio de necesidad debe ajustarse considerando que está llamado a contener los excesos de reglamentación, pudiendo expresarse que “la iniciativa normativa se limita a lo imprescindible para dotar de cobertura a la actuación administrativa”.

III. Parte dispositiva

Tal como apuntamos al ocuparnos de la técnica normativa, no se dota aquí de una “nueva redacción” a una norma vigente, sino que se introduce una disposición normativa en un apartado sin contenido. De ahí que proceda evitar el giro “se da nueva redacción al artículo 7.5.a) del Anexo”, aludiendo a que “Se incorpora en el apartado 7.5.a) del Anexo del Decreto 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias, la siguiente disposición”.

En cuanto al fondo, la norma que ahora se reintroduce no colisiona con la legislación estatal ni con el Derecho de la Unión Europea.

La disposición final, que incorpora la habilitación normativa de desarrollo, se estima prescindible, pues la reforma se limita a un subapartado del Anexo y

la habilitación al titular de la Consejería ya viene recogida en la disposición final primera del reglamento que se modifica.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º