



Julio/Agosto 2026 · G.4 BIDA. AOL-26-G4

AUTORIZACIONES LETALES DE CAZA Y CONTROL DEL LOBO IBÉRICO (*Canis lupus*). DOCTRINA CONSOLIDADA DEL TRIBUNAL SUPREMO

María José Gil Ibáñez
Abogada. Miembro de INTERCIDS
INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales
equipotecnico@intercids.org

RESUMEN:

El presente artículo analiza la doctrina fijada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en siete sentencias dictadas entre febrero y junio de 2026, sobre el establecimiento de cupos y autorizaciones para la extracción letal de ejemplares de lobo ibérico (*Canis lupus*).

Estas resoluciones establecen un marco jurídico especialmente restrictivo para la autorización de medidas letales, rechazando los sistemas de control basados en cupos y exigiendo una justificación individualizada, científicamente fundada y compatible con el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable, en clara referencia a la persistencia de las exigencias derivadas del Derecho de la Unión Europea en materia de conservación de la especie.

Asimismo, se examinan las implicaciones de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que excluyó al lobo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, así como las críticas formuladas por el propio Tribunal Supremo a dicha reforma.

1. INTRODUCCIÓN: UN CUERPO DOCTRINAL UNITARIO

Entre febrero y junio de 2026, la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha dictado siete sentencias que definen los presupuestos legales para enmarcar una “hipotética” extracción letal de ejemplares de lobo (*Canis lupus*). Consideradas en su conjunto, estas resoluciones consolidan una doctrina jurisprudencial restrictiva y vinculante que descarta el establecimiento de cupos administrativos de ejemplares a abatir por anualidad o temporada -tal como se venía empleando por algunas Administraciones autonómicas como herramienta ordinaria bajo la impropia denominación de “control poblacional”-, exigiendo, para cada autorización mortal, la concurrencia de circunstancias individualizadas rigurosamente justificadas y compatibles con el régimen de protección de la especie.

El bloque jurídico se compone de las siguientes resoluciones:

- Sentencia nº 117/2026, de 9 de febrero de 2026 (Rec. Casación nº 8488/2023), que estima el Recurso de Casación interpuesto por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo (ASCEL) contra la Sentencia nº 958/2023, de 10 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sección Primera), recaída en el Procedimiento Ordinario nº 932/2022.¹
- Sentencia nº 266/2026, de 5 de marzo de 2026 (Rec. Casación nº 6280/2024), que desestima el Recurso de Casación interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la Sentencia nº 71/2024, de 12 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el Procedimiento Ordinario nº 250/2022.²
- Sentencia nº 261/2026, de 4 de marzo de 2026 (Rec. Casación nº 6570/2024), que desestima el Recurso de Casación interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la Sentencia nº 75/2024, de 12 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el Procedimiento Ordinario nº 249/2022.³
- Sentencia nº 247/2026, de 4 de marzo de 2026 (Rec. Casación 5546/2024), que desestima el Recurso de Casación interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la Sentencia nº 81/2024, de 14 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

¹ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ac1977613882ed7da0a8778d75e36f0d/20260220>

² <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ba1f1e86d9892df2a0a8778d75e36f0d/20260312>

³ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b3c72315b7d270f3a0a8778d75e36f0d/202603129>

Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el Procedimiento Ordinario nº 283/2022.⁴

- Sentencia nº 144/2026, de fecha 12 de febrero de 2026 (Rec. Casación 5548/2024), que desestima el Recurso de Casación interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la Sentencia nº 70/2024, de 12 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el Procedimiento Ordinario nº 251/2022⁵.
- Sentencia nº 264/2026, de fecha 5 de marzo de 2026 (Rec. Casación 7119/2024), que desestima el Recurso de Casación interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la Sentencia nº 166/2024, de 27 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el Procedimiento Ordinario nº 282/2022⁶.
- Sentencia nº 701/2026, de fecha 5 de junio de 2026 (Rec. Casación 5545/2024), que desestima el Recurso de Casación interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la Sentencia nº 72/2024, de 12 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, recaída en el Procedimiento Ordinario nº 287/2022⁷.

En seis de estas resoluciones, la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo (en adelante, ASCEL) compareció como parte recurrida en defensa de otras tantas sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. En dichos procedimientos, ASCEL interesó la confirmación de las resoluciones frente a los recursos de casación interpuestos por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Cantabria, quien solicitaba su revocación y, en consecuencia, la desestimación de los recursos contencioso-administrativos promovidos inicialmente por ASCEL contra:

- Resolución de 13 de junio de 2022, por la que se autoriza un control de lobo en el municipio de la Hermandad de Campoo de Suso (PO 249/2022)⁸.

⁴ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/112f1453d94f4d79a0a8778d75e36f0d/20260312>

⁵ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6bcc50876a6016b6a0a8778d75e36f0d/20260220>

⁶ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9b4d8917e0284c91a0a8778d75e36f0d/20260312>

⁷ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9d2983d82907e4f8a0a8778d75e36f0d/20260618>

⁸ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=373429>

- Resolución de 13 de junio de 2022, por la que se autoriza un control de lobo en los municipios de Riente, Cabuérniga y Los Tojos y en la Mancomunidad Campoo-Cabuérniga (PO 250/2022) ⁹.
- Resolución de 13 de junio de 2022, por la que se autoriza un control de lobo en los municipios de Polaciones y Tudanca (PO 251/2022) ¹⁰.
- Resolución de 8 de septiembre de 2022 del Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se autoriza la extracción de un ejemplar de lobo en terrenos del municipio de la Hermandad de Campoo de Suso (PO 282/2022) ¹¹.
- Resolución de 8 de septiembre de 2022 del Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se autoriza la extracción de un ejemplar de lobo en terrenos del municipio de Los Tojos y de la Mancomunidad Campoo Cabuérniga (PO 283/2022) ¹².
- Resolución de 8 de septiembre de 2022 del Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se autoriza la extracción de un ejemplar de lobo en terrenos de los municipios de Polaciones y Tudanca (PO 287/2022) ¹³.

El supuesto de la Sentencia nº 117/2026 difiere de los anteriores por cuanto fue la propia ASCEL, quien, en este caso, interpuso Recurso de Casación contra la Sentencia núm. 958/2023, de 10 de octubre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sección Primera), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto:

- DIRECTAMENTE contra la Resolución de 12 de agosto de 2022, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, por la que se aprueba el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023 ¹⁴.
- INDIRECTAMENTE, por nulidad sobrevenida, contra el punto 7.5 del Decreto 23/2015, de 25 de mayo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en Asturias ¹⁵.

Todas las sentencias anteriormente citadas parten de la inclusión del lobo en el Listado

⁹ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=373430>

¹⁰ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=373416>

¹¹ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=375934>

¹² <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=375933>

¹³ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=375932>

¹⁴ <https://miprincipado.asturias.es/bopa/2022/08/17/2022-06433.pdf>

¹⁵ <https://miprincipado.asturias.es/bopa/2015/04/06/2015-05930.pdf>

de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (en adelante, LESRPE) mediante la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre¹⁶. Dicha orden fue dictada a raíz de la solicitud inicial formulada por ASCEL, que interesó, principalmente, la catalogación de la especie como “*vulnerable*” y, con carácter subsidiario, su inclusión en el LESRPE. Asimismo, su aprobación se produjo tras la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 53 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como en el artículo 6 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, por el que se regula el desarrollo del Listado de Especies en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Conviene subrayar esta circunstancia, pues la inclusión del lobo en el LESRPE fue acordada tras seguir el procedimiento legalmente establecido y sobre la base de los informes y criterios científicos exigidos al efecto. Por el contrario, la exclusión del Listado mediante la Ley 1/2025, se produjo al margen de dicho procedimiento específico y sin la correspondiente evaluación científica que justificara tal modificación del régimen de protección, lo que pone de manifiesto las deficiencias de rigor técnico y científico que caracterizan dicha decisión normativa.

2. SITUACIÓN LEGAL DEL LOBO AL MOMENTO DEL DICTADO DE LAS SIETE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

Resultan sobradamente conocidas las vicisitudes que en los últimos años caracterizan la situación jurídica del lobo en España, marcada por sucesivos cambios en su régimen de protección y por una interpretación judicial no siempre uniforme, habiéndose dictado pronunciamientos contradictorios por los distintos Tribunales en relación con su alcance y aplicación. En este contexto, se hacía necesaria la intervención del Tribunal Supremo para fijar doctrina y proporcionar una respuesta homogénea a las controversias suscitadas.

Desde la perspectiva del marco normativo aplicable en el momento en que se interpusieron los recursos contencioso-administrativos y se adoptaron las resoluciones objeto de impugnación, resulta obligado partir de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se incluyeron todas las poblaciones españolas de lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que supuso una profunda modificación del régimen de protección de la especie al eliminar la histórica diferenciación entre la población ibérica de lobos ubicada al norte y al sur del río Duero y extender a toda ella un régimen uniforme de protección reforzada. Los procesos seguidos ante los Tribunales Superiores de Justicia de Asturias y Cantabria tuvieron como presupuesto jurídico fundamental la aplicación de esta disposición, pero con resultados dispares.

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15244>

No obstante, durante la sustanciación de los recursos de casación tuvo lugar una modificación sobrevenida del marco normativo aplicable. Así, con fecha 2 de abril de 2025 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario¹⁷, cuya disposición final decimonovena introdujo una modificación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, por el que se desarrolla el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, en el sentido de excluir de dicho Listado a la población de lobos ubicada al norte del río Duero.

Esta circunstancia fue invocada por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias durante la vista pública celebrada ante la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, interesando la terminación del recurso sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, al considerar que se había producido una pérdida sobrevenida de su objeto como consecuencia de la modificación normativa descrita. Sin embargo, dicha pretensión fue rechazada tanto por ASCEL como por la propia Sala, que en su sentencia razonó que la reforma legal era posterior a las disposiciones objeto de enjuiciamiento y, por tanto, carecía de incidencia sobre la controversia sometida a su consideración, y ello sin perjuicio de los efectos que pudiera desplegar respecto de situaciones futuras. En consecuencia, el Tribunal Supremo descartó la existencia de una pérdida sobrevenida del objeto del recurso y procedió a examinar la legalidad de las disposiciones impugnadas atendiendo al marco normativo y fáctico existente en el momento del debate y en el que se plantearon los recursos de casación.

Ahora bien, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 117/2026, realiza una valoración particularmente crítica de la reforma operada por la Ley 1/2025, que considera una “*norma no exenta de dificultad interpretativa, consecuencia de una deficiente técnica legislativa*”. El Tribunal llega incluso a afirmar que la modificación “*carece del mínimo sentido*”, al constatar que la Directiva de Hábitats¹⁸ mantiene tanto el régimen de protección del lobo como la distinción entre la población situada al norte y al sur del río Duero. Pese a ello, la reforma introduce una alteración normativa cuya confusa redacción dificulta determinar con precisión su alcance y efectos jurídicos.

Con ello, el Alto Tribunal pone de manifiesto las importantes deficiencias técnicas y sistemáticas de la nueva regulación, cuestionando no solo su coherencia interna, sino también su adecuación al marco normativo europeo de referencia. Esta valoración proyecta serias dudas sobre la solidez jurídica de la reforma y refuerza los argumentos que podrían sustentar las impugnaciones actualmente planteadas frente a la misma.

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2025-6597>

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1992-81200>

3. LA ILEGALIDAD DE LOS PLANES DE CONTROL POR CUPOS. EL CASO DE ASTURIAS

3.1. Cambio de paradigma en la protección jurídica del lobo

Sentadas las anteriores consideraciones sobre el contexto normativo y sobre la incidencia —o, más propiamente, la falta de incidencia procesal— de la reforma operada por la Ley 1/2025, resulta necesario detenerse en el razonamiento de fondo desarrollado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia nº 117/2026, de 9 de febrero de 2026, que estimó el Recurso de Casación interpuesto por ASCEL contra la Sentencia nº 958/2023, de 10 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

La relevancia de la Sentencia núm. 117/2026 no radica únicamente en su rechazo de la alegada pérdida sobrevenida del objeto del recurso, sino también en la construcción de una doctrina particularmente rigurosa sobre el alcance de la protección jurídica dispensada al lobo ibérico tras su inclusión en el LESRPE.

La citada resolución lleva a cabo un exhaustivo análisis del entramado normativo que disciplina la conservación de la especie, integrando de forma sistemática las previsiones contenidas en el Convenio de Berna, la Directiva Hábitats, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, y la Orden TED/980/2021. Sobre esta sólida base interpretativa, el Tribunal Supremo aborda la cuestión central suscitada en el recurso procedente del Principado de Asturias: *“la conformidad a Derecho de los planes autonómicos de control poblacional basados en la fijación previa de cupos de extracción de ejemplares”*.

A este respecto, y partiendo de las consecuencias jurídicas derivadas de la Orden TED/980/2021, la Sala concluye, de forma inequívoca, que la aprobación de planes o programas autonómicos que establezcan cupos anuales de extracción de lobos resulta incompatible con el régimen de protección derivado de su inclusión en el LESRPE. La sentencia afirma que, una vez incorporada la especie a dicho Listado, la protección dispensada al lobo pasa a ser de carácter reforzado, de modo que la extracción o muerte de ejemplares deja de constituir una herramienta ordinaria y sistemática de control de la especie. Por el contrario, cualquier actuación que implique la captura o eliminación de ejemplares debe someterse al estricto régimen excepcional previsto en la normativa de conservación de la biodiversidad y quedar debidamente justificada conforme a los presupuestos legalmente establecidos.

La principal aportación de la Sentencia núm. 117/2026 reside, precisamente, en la clarificación de las consecuencias jurídicas que comportó la inclusión de toda la población del lobo ibérico en el LESRPE mediante la Orden TED/980/2021.

A partir de una interpretación conjunta de la normativa internacional, europea y estatal

en materia de conservación de la biodiversidad, el Tribunal Supremo constata que dicha inclusión no supuso una mera modificación formal del régimen jurídico de la especie, sino un auténtico cambio de paradigma en su explotación y protección.

La Sala distingue con claridad entre el régimen vigente con anterioridad a la Orden TED/980/2021 y el instaurado tras su entrada en vigor. Bajo el modelo anterior, basado en criterios de controles poblacionales, la extracción de ejemplares podía ser prevista con carácter general y anticipado mediante instrumentos de planificación administrativa, de manera que los planes autonómicos establecían cupos de capturas cuya ejecución únicamente requería la adopción de los correspondientes actos de aplicación.

Sin embargo, la inclusión del lobo en el LESRPE altera sustancialmente esta lógica, tal y como destaca el Tribunal Supremo; ahora, la captura o eliminación de ejemplares deja de configurarse como una medida ordinaria de explotación para convertirse en una excepción sometida a una interpretación estricta y restrictiva de conformidad con el régimen excepcional previsto en la legislación estatal de patrimonio natural y biodiversidad. En consecuencia, este tipo de actuaciones ya no pueden planificarse *ex ante* mediante la fijación de cupos generales y abstractos, sino que han de ser objeto de una autorización singularizada, fundada en circunstancias concretas y debidamente justificadas y acreditadas en el momento en el que se pretende adoptar la medida excepcional.

Desde esta premisa, la Sala concluye que los instrumentos normativos aprobados por el Principado de Asturias resultan incompatibles con el nuevo marco jurídico de protección de la especie. Por ello, la Sentencia núm. 117/2026 declara la nulidad del Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023, así como del artículo 7.5.a) del II Plan de Gestión del Lobo en Asturias, aprobado en 2015. El Tribunal razona que ambos instrumentos, concebidos para un régimen jurídico distinto, devinieron, sobrevenidamente, incompatibles con la normativa básica estatal emanada de la Orden TED/980/2021 al seguir contemplando la fijación de cupos de extracción como una técnica ordinaria de control de la especie.

3.2. Repercusión de la Ley 1/2025, de desperdicio alimentario, sobre la STS 117/2026

Ahora bien, la incidencia que la Ley 1/2025 pueda tener sobre la Sentencia núm. 117/2026 del Tribunal Supremo constituye una cuestión especialmente compleja. Dicha resolución fue dictada en un contexto normativo en el que la Orden TED/980/2021 otorgaba al lobo un nivel reforzado de protección, mientras que la nueva ley persigue revertir ese régimen. Sin embargo, pese a que la Ley 1/2025 excluye al lobo de dicho listado, la doctrina establecida por el Tribunal Supremo continúa ofreciendo fundamentos jurídicos de gran relevancia para la defensa de la especie, habida cuenta del análisis que realiza de los diferentes regímenes de protección (Orden TED/980/2021 - Anexo V Directiva Hábitats).

Subsiste y es de aplicación la protección derivada del Derecho de la Unión Europea. Aunque la Ley 1/2025 pretende materializar una exclusión efectiva del lobo del LESRPE, dicha exclusión no puede interpretarse, como advierte el Tribunal Supremo, en términos de desprotección absoluta de la especie.

Este aspecto adquiere una relevancia singular en la Sentencia n.º 117/2026, que eleva la exigencia de mantener un estado de conservación favorable a la categoría de auténtico criterio interpretativo vinculante. El Alto Tribunal subraya que dicho principio constituye una pauta hermenéutica de obligado cumplimiento para todas las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre la gestión de la fauna silvestre. En palabras de la propia sentencia:

“Es decir, para las especies sometidas a gestión, conforme a los mencionados criterios de vigilancia y conservación ha de evaluarse si es admisible la recogida de ejemplares, de manera que, en su caso, esta quede incorporada a las medidas de gestión correspondientes; sólo si el régimen aprobado no la hubiera previsto, serían aplicables las excepciones del art. 16”.

Y añade:

“... Cuando se autoriza un régimen de gestión este comporta la aprobación de una planificación administrativa, destinada a garantizar la protección de la especie, y en esa planificación pueden incluirse, debidamente justificadas posibles capturas de ejemplares. Ello implica la aprobación de planes o programas que permitan determinar, a partir de los estudios necesarios, las decisiones más adecuadas para asegurar un adecuado estado de conservación.”

De este modo, el Tribunal Supremo condiciona toda actuación de control poblacional a la realización de una evaluación científica previa y a la existencia de instrumentos de planificación adecuados que permitan garantizar la viabilidad de la especie.

En definitiva, incluso tras la exclusión del lobo del LESRPE llevada a cabo por la Ley 1/2025, la doctrina fijada en la Sentencia n.º 117/2026 conserva una significativa capacidad de protección de la especie y sigue condicionando el ejercicio de las potestades administrativas autonómicas. La sentencia deja claro que la disminución del nivel de protección interna no puede interpretarse como una situación de desprotección jurídica, ya que la gestión del lobo permanece sujeta a los límites establecidos por el Derecho de la Unión Europea, entre los que ocupa una posición central la obligación de garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable. Por ello, las Administraciones autonómicas permanecen sometidas a las exigencias de conservación derivadas del Derecho de la Unión Europea, conforme a su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a su posterior concreción en la doctrina jurisprudencial del propio Tribunal Supremo.

4. EL BLINDAJE JURÍDICO DEL LOBO EN CANTABRIA

En cuanto a las otras seis sentencias dictadas por el Tribunal Supremo entre febrero y junio de 2026, recogidas al comienzo del presente artículo (STS 144/2026, de 12 de febrero; STS 247/2026 y 261/2026, de 4 de marzo; STS 264/2026 y 266/2026, de 5 de marzo; y STS 701/2026, de 5 de junio), consolidan una doctrina de especial relevancia en materia de conservación y gestión del lobo. Todas ellas fueron dictadas bajo la vigencia de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se incluyeron todas las poblaciones españolas de lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. En ellas, el Alto Tribunal confirmó los seis pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que habían anulado seis resoluciones de autorizaciones administrativas de extracción de ejemplares por incumplimiento de los requisitos materiales exigidos por el ordenamiento jurídico. De este modo, el Tribunal Supremo configura un marco de protección particularmente exigente, basado en los principios de conservación derivados tanto del Derecho interno como del Derecho de la Unión Europea.

Desde esta perspectiva, el Tribunal Supremo afirma que la muerte de ejemplares únicamente puede contemplarse como una medida excepcional de *ultima ratio*, descartando que la extracción pueda convertirse en una herramienta ordinaria de gestión. En consecuencia, las Administraciones no pueden autorizar la muerte de lobos sobre la mera constatación genérica de daños a la ganadería, sino que deben acreditar, previamente, que se han aplicado de forma adecuada medidas preventivas y no letales — como vallados, cercados eléctricos, mastines u otros sistemas de protección— y que éstas se han revelado insuficientes para evitar los daños. A tal fin, la Administración debe **demostrar rigurosamente la inexistencia de alternativas satisfactorias, mediante una motivación técnica reforzada sustentada en datos objetivos y análisis científicos**. En este contexto, el Tribunal Supremo otorga una especial relevancia al Catálogo de Medidas para favorecer la convivencia entre el lobo y la actividad ganadera, publicado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico¹⁹, al que reconoce un indudable valor técnico y orientador.

Así, las Administraciones no pueden limitarse a invocar de forma genérica la ineficacia de las medidas preventivas, sino que deben justificar de manera concreta y detallada tanto las razones por las que las medidas implantadas no han dado resultado efectivas como los motivos por los que no se han aplicado otras alternativas contempladas en dicho catálogo. No cabe, por tanto, fundamentar una autorización de extracción letal en meras presunciones o afirmaciones genéricas sobre la insuficiencia de las medidas preventivas y daños a la ganadería.

¹⁹ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/medidasproteccionlobo_tcm30-533588.pdf

Asimismo, el Tribunal Supremo rechaza expresamente los enfoques localistas para evaluar el impacto de estas actuaciones sobre la especie. En este sentido, resulta especialmente relevante traer a colación la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 29 de julio de 2024, asunto C-436/22, dictada a raíz de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León mediante el Auto de 30 de junio de 2022²⁰.

La citada resolución del TJUE, pronunciada cuando la población de lobos al norte del río Duero todavía no había sido incorporada al LESRPE, resulta de una indudable actualidad y vigencia para el debate jurídico que nos ocupa. En ella, el TJUE recuerda que la inclusión del lobo en el Anexo V de la Directiva Hábitats no supone la desaparición de su protección jurídica, sino únicamente la posibilidad de someter la especie a determinadas medidas de gestión, pero siempre dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión. Entre tales límites destaca la obligación de los Estados miembros de garantizar y mantener a la especie en un estado de conservación favorable, exigencia que opera como presupuesto ineludible para cualquier decisión administrativa que implique el control o extracción de ejemplares (art. 14 de la Directiva de Hábitats).

Siguiendo la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Supremo determina que **el estado de conservación del lobo debe analizarse desde una perspectiva biogeográfica amplia**, atendiendo a la totalidad de su área de distribución natural y a la conectividad existente entre las distintas poblaciones. Ello supone considerar no solo los movimientos entre Comunidades Autónomas, sino también los intercambios transfronterizos (sobre todo con Portugal), de modo que la población ibérica sea valorada como una realidad ecológica interconectada y no como una suma de compartimentos administrativos estancos. Este criterio adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que algunas Comunidades Autónomas están aprobando cupos de extracción sobre la base de datos circunscritos única y exclusivamente a sus respectivos territorios, sin integrar adecuadamente la situación de la población ibérica del lobo en conjunto.

Por otra parte, el alto Tribunal refuerza el **principio de selectividad de las extracciones**, afirmando que, incluso cuando resulte jurídicamente admisible la adopción de medidas de control poblacional, estas no pueden ejecutarse de forma indiscriminada. Conforme a esta doctrina, toda autorización debe identificar, con la máxima precisión técnicamente posible, el ejemplar o los ejemplares afectados, atendiendo a circunstancias tales como su sexo, edad, función reproductiva y posición dentro de la estructura de la manada. Esta exigencia responde no solo a razones jurídicas, sino también ecológicas, ya que la eliminación de individuos reproductores o de ejemplares con funciones relevantes puede provocar la desestructuración del grupo familiar y alterar su organización social,

²⁰ <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=288835&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12894487>

favoreciendo incluso la aparición o intensificación de conflictos con la ganadería. Por ello, el Tribunal Supremo considera insuficientes las autorizaciones genéricas que permitan la eliminación de ejemplares sin una adecuada individualización al entender que tales actuaciones pueden generar efectos perjudiciales para la conservación de la especie a medio y largo plazo.

Finalmente, las sentencias reafirman que corresponde a la propia Administración acreditar la concurrencia de todos los requisitos que legitiman una intervención excepcional sobre la especie. **La carga de la prueba no recae sobre quienes impugnan la autorización, sino sobre la autoridad que la concede**, que debe justificar de manera completa y suficiente la necesidad de la medida, la inexistencia de alternativas satisfactorias y la ausencia de riesgos para el estado de conservación de la especie.

Esta consolidada línea jurisprudencial refuerza significativamente la tutela jurídica del lobo y permite identificar una serie de criterios de obligado cumplimiento para cualquier intervención sobre la especie; además, dicha doctrina no ha quedado desplazada por la entrada en vigor de la Ley 1/2025, puesto que tal y como ha precisado el propio Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 117/2026, la modificación de la Directiva Hábitats del año 2025 supuso el traslado del lobo, a nivel europeo, del Anexo IV al Anexo V, pero no su desprotección. Aunque la especie ha pasado de un régimen de protección estricta a otro de menor intensidad, mantiene su protección como especie de interés comunitario. Por ello, cualquier medida de control, aprovechamiento o extracción continúa subordinada a la exigencia de garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable y a su debida justificación científica. En consecuencia, los principios de conservación consagrados en la Directiva Hábitats siguen constituyendo la principal pauta interpretativa para las Administraciones públicas, con independencia de la exclusión de la especie del LESRPE.

Esta doctrina impide, además, que las autorizaciones de extracción se conviertan en meras cuotas de caza encubiertas o en mecanismos de control automático poblacional carentes de justificación científica, al exigir una motivación reforzada basada en datos técnicos y científicos rigurosos, la acreditación previa de la ineficacia de las medidas preventivas no letales y la evaluación de los efectos de cada actuación sobre la conservación de la especie.

En definitiva, aun tras la exclusión del lobo del LESRPE y su inclusión en el régimen de gestión previsto en el Anexo V de la Directiva Hábitats, la doctrina consolidada por el Tribunal Supremo mantiene intacto un sólido núcleo de garantías jurídicas. Las Comunidades Autónomas conservan competencias para gestionar la especie, pero su ejercicio continúa sometido a estrictos límites derivados de la normativa europea y de la jurisprudencia, que siguen configurando la muerte de ejemplares como una medida verdaderamente excepcional, sometida a un intenso control de legalidad, necesidad, proporcionalidad y fundamentación científica.

5. INCERTIDUMBRE NORMATIVA Y RELEVANCIA FUTURA DE LA FUTURA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La situación jurídica del lobo ibérico en España atraviesa actualmente un escenario de especial complejidad e incertidumbre. Esta circunstancia deriva de la concurrencia de varios factores que generan tensiones interpretativas:

- (1) la voluntad del legislador plasmada en la Ley 1/2025 de desperdicio alimentario;
- (2) la reciente modificación del marco jurídico europeo (reducción del estatus de protección del lobo de “*estrictamente protegido*” a “*protegido*”, trasladándolo del Anexo IV al Anexo V de la Directiva de Hábitats ²¹);
- (3) el recurso de inconstitucionalidad n.º 4946/2025 ²²; y
- (4) la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, todo ello bajo la influencia de la reciente y exigente doctrina fijada por el Tribunal Supremo.

Efectivamente, la constitucionalidad de la reforma introducida por la Ley 1/2025 se encuentra cuestionada ante el Tribunal Constitucional: Por un lado, el Defensor del Pueblo ha promovido un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final decimonovena, disposición adicional octava y disposición transitoria única, y que ha sido admitido a trámite mediante acuerdo unánime del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 2025. Por otro, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición final decimonovena y de la disposición adicional octava de la citada Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, cuestión que, en la actualidad, se encuentra pendiente de admisión por parte del Tribunal Constitucional.

Aunque la Ley 1/2025 persigue flexibilizar el régimen de protección de la especie —objetivo que en determinados sectores se ha presentado como un cambio de paradigma capaz de neutralizar la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo—, una interpretación rigurosa conduce a una conclusión distinta. Las sentencias dictadas por el Alto Tribunal en 2026 no resultan desvirtuadas ni privadas de eficacia por la aprobación de la nueva norma. La jurisprudencia proyecta sus efectos sobre los actos y disposiciones enjuiciados conforme al ordenamiento vigente en el momento de su adopción, sin que las modificaciones legislativas posteriores alteren automáticamente su valor interpretativo. En consecuencia, la doctrina fijada por el Tribunal Supremo mantiene plena vigencia como criterio hermenéutico y sistemático.

Asimismo, sería erróneo limitar el alcance de dicha jurisprudencia a la mera inclusión del lobo en el LESRPE. Las resoluciones del Tribunal Supremo han establecido

²¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2025-80930>

²² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-15582>

principios de carácter general que condicionan cualquier actuación administrativa futura sobre la especie. Entre ellos destaca la exigencia de que toda medida de gestión adoptada al amparo del Anexo V de la Directiva Hábitats sea “*compatible con el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable*”.

En este sentido, aunque el Tribunal Supremo admite que, tras la reforma de 2025, las Comunidades Autónomas puedan volver a aprobar cupos de extracción o medidas de control poblacional, tales decisiones no podrán sustentarse en criterios meramente discrecionales. Por el contrario, deberán ajustarse al marco normativo y respetar exigencias jurídicas especialmente rigurosas, entre las que destacan, tal y como se ha venido relatando a lo largo de este escrito, la necesidad de una motivación reforzada, la evaluación efectiva de alternativas no letales, la aplicación de criterios de selectividad técnica, la no afectación al estado de conservación de la especie y la realización de análisis biogeográficos que tengan en cuenta la situación de la especie en el conjunto del territorio nacional y no únicamente en ámbitos territoriales reducidos. Estos requisitos no desaparecen por el mero hecho de que el lobo quede excluido del LESRPE, sino que continúan operando como estándares mínimos de legalidad para cualquier medida de control letal de fauna silvestre, especialmente cuando afecta a una especie de interés comunitario como el *Canis lupus*.

La Ley 1/2025 ha contribuido a generar un escenario de considerable incertidumbre normativa al promover una exclusión cuyo encaje con el Derecho Europeo ha sido puesto en cuestión por el propio Tribunal Supremo. La protección efectiva del lobo dependerá, en gran medida, de la futura resolución del Tribunal Constitucional y de la capacidad de los órganos jurisdiccionales ordinarios para garantizar que cualquier medida de gestión que se adopte en adelante respete los principios de excepcionalidad, motivación, proporcionalidad y fundamento científico que la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha consolidado.

6. CONCLUSIÓN

Las citadas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (STS 117/2026, de 9 de febrero; STS 144/2026, de 12 de febrero; STS 247/2026, de 4 de marzo; STS 261/2026, de 4 de marzo; STS 264/2026, de 5 de marzo; STS 266/2026, de 5 de marzo; y STS 701/2026, de 5 de junio), aunque resuelven recursos distintos, convergen en una misma solución jurídica. No en vano, fueron deliberadas conjuntamente y contienen continuas remisiones recíprocas, configurando un cuerpo jurisprudencial unitario y plenamente coherente.

El resultado es una doctrina clara, reiterada, consolidada y de alcance general: “*la inclusión del lobo en el LESRPE impide que las Administraciones autonómicas articulen políticas de control poblacional mediante programas predeterminados de extracción, quedando cualquier actuación letal relegada al ámbito excepcional de las*

autorizaciones individualizadas y sometida a una rigurosa justificación jurídica y científica". Esta conclusión constituye, sin duda, uno de los elementos centrales de las siete resoluciones analizadas y marca un punto de inflexión en la interpretación judicial del régimen de protección del lobo ibérico en España.

Estas resoluciones exigen, con independencia de la inclusión o no de la especie en el LESRPE y teniendo en cuenta su consideración como especie incluida en el Anexo V de la Directiva Hábitats (especie de interés comunitario), que toda decisión que implique la muerte de lobos vaya precedida de un análisis riguroso, motivado y proporcionado de las alternativas satisfactorias menos lesivas existentes. Asimismo, requiere la elaboración de estudios, informes o evaluaciones que acrediten la inexistencia de efectos negativos sobre el estado de conservación de la especie, así como una motivación suficiente que justifique la necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada. Ello constituye, probablemente, uno de los aspectos de mayor relevancia práctica de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, pues fija una serie de requisitos sustantivos cuya observancia resulta obligatoria, y ello, con independencia de que la especie se encuentre o no, incluida en el LESRPE.

En definitiva, el Tribunal Supremo ha establecido una doctrina que impone la realización de un examen previo, razonable y proporcionado antes de autorizar cualquier medida de control letal. Dicha doctrina insiste en la necesidad de garantizar el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable, mediante una evaluación que no puede limitarse al ámbito local o provincial, sino que debe extenderse al conjunto del área potencialmente afectada, ya sea a escala regional, biogeográfica o, cuando resulte pertinente, transfronteriza. En este contexto, cualquier escenario de incertidumbre científica obliga a las Administraciones a actuar con especial cautela y prudencia.

Estas sentencias no hacen sino aplicar de manera estricta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el marco normativo estatal y comunitario en materia de conservación de la biodiversidad. De acuerdo con dicha doctrina, toda medida que implique la muerte de lobos —ya sea mediante cupos, controles poblacionales o actividad cinegética— exige acreditar que no existe otra solución satisfactoria y que la actuación proyectada no compromete el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable dentro de su área de distribución natural. Además, requiere una autorización administrativa expresa, suficientemente motivada y sustentada en datos científicos objetivos, con identificación de las alternativas descartadas y de las medidas de control previstas.

Desde esta perspectiva, las habilitaciones genéricas para la caza o el control del lobo que algunas Comunidades Autónomas han venido promoviendo, sustentadas únicamente en referencias amplias e indeterminadas como la mera existencia de daños o la denominada conflictividad social, difícilmente pueden considerarse compatibles con las exigencias de motivación reforzada, rigor científico y protección efectiva que impone el ordenamiento jurídico europeo y nacional para las especies silvestres de interés comunitario.

En consecuencia, esta línea jurisprudencial representa la consolidación de un modelo jurídico en el que la conservación de la biodiversidad prevalece frente a criterios exclusivamente administrativos, económicos o coyunturales. Al mismo tiempo, pone de manifiesto la necesidad de una gestión basada en el conocimiento científico, coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas y capaz de superar enfoques fragmentados o estrictamente localistas sobre la conservación de la especie.

En este contexto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo constituye, actualmente, el referente doctrinal más sólido, sistemático y coherente para interpretar los límites jurídicos que condicionan cualquier medida de control del lobo. Su relevancia trasciende el marco normativo vigente y continuará proyectándose sobre futuros escenarios regulatorios, incluidos aquellos que pudieran derivarse de una eventual restauración de un régimen de protección reforzada para la especie.

María José Gil Ibáñez, Abogada
Miembro de INTERCIDS,
Operadores Jurídicos por los Animales
equipotecnico@intercids.org

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor o autora y pueden no coincidir con las de INTERCIDS o sus miembros.

©2026 INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales/BIDA. Todos los derechos reservados.