



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 21 de diciembre de 2023
(OR. en)

17071/23

**Expediente interinstitucional:
2023/0469 (NLE)**

ENV 1541

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	20 de diciembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 799 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea sobre la presentación de propuestas de enmienda de los anexos II y III del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa con vistas a la reunión del Comité permanente del Convenio

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2023) 799 final.

Adj.: COM(2023) 799 final



Bruselas, 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea sobre la presentación de propuestas de enmienda de los anexos II y III del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa con vistas a la reunión del Comité permanente del Convenio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta de Decisión del Consejo se refiere a la propuesta que debe presentarse en nombre de la Unión para modificar los anexos II y III del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) con respecto al lobo (*Canis lupus*), así como a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en relación con dicha propuesta en la reunión del Comité permanente del Convenio.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa

El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa de 1979 (Convenio de Berna) (en lo sucesivo, «el Convenio») tiene como finalidad conservar la flora y la fauna silvestres de Europa y sus hábitats naturales, en particular aquellos cuya conservación requiere la cooperación de varios Estados. Constituye un tratado intergubernamental, celebrado bajo los auspicios del Consejo de Europa. El Convenio entró en vigor el 1 de junio de 1982. La Unión Europea es una Parte contratante de dicho Convenio desde el 1 de septiembre de 1982¹. A partir de abril de 2024 contará con cincuenta² Partes contratantes en el Convenio, entre ellas todos los Estados miembros de la UE.

2.2. Comité permanente

El Comité permanente es el órgano decisorio del Convenio, que tiene competencias para evaluar el estado de conservación de las especies³ y, con posterioridad, revisar su inclusión en los anexos del Convenio. Sus funciones se enumeran en los artículos 13 a 15 del Convenio, incluidas las relativas a posibles modificaciones en el texto del Convenio o sus anexos.

Se reúne al menos una vez cada dos años y siempre que una mayoría de las Partes contratantes lo solicite. En los últimos 40 años, el Comité permanente se ha reunido al final de cada año civil. La próxima reunión ordinaria del Comité permanente (44ª reunión) tendrá lugar los días 2 y 6 de diciembre de 2024.

Si el Consejo adopta la decisión propuesta, la Unión podría solicitar y obtener una reunión excepcional del Comité permanente de conformidad con el artículo 13, apartado 4, del Convenio y la Norma 1B del Reglamento interno del Comité permanente, ya que cuenta con la mayoría requerida de las Partes. La reunión podría celebrarse al final del primer semestre de 2024 y debería convocarse al menos seis semanas antes de la fecha fijada para la apertura de la reunión.

2.3. Actos previstos del Comité permanente

El objetivo de la Decisión propuesta es proponer, en nombre de la Unión, una enmienda de los anexos II y III del Convenio, a saber, reducir el nivel de protección de la especie del lobo (*Canis lupus*) trasladándolo del anexo II (Especies de fauna estrictamente protegidas) al anexo III (Especies de fauna protegidas).

¹ Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración, en nombre de la Comunidad, del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (DO L 38 de 10.2.1982, p. 1).

² El 5 de septiembre de 2023, Bielorrusia notificó la denuncia del Convenio de Berna. En aplicación del artículo 23, apartado 2, del Convenio, la denuncia entrará en vigor el 1 de abril de 2024.

³ Artículo 14, apartado 1, del Convenio de Berna: «mantener permanentemente sometidas a una posible revisión las disposiciones del presente Convenio, incluidos sus Anexos, y examinar las modificaciones que pudieran ser necesarias».

Se propone que la Unión presente la propuesta de enmienda con vistas a la 44.^a reunión del Comité permanente o a cualquier reunión excepcional anterior que la Unión pueda solicitar. De conformidad con el artículo 17 del Convenio, el plazo para la presentación de propuestas de enmienda es de al menos dos meses antes de la fecha de la reunión del Comité permanente.

De conformidad con el artículo 17 del Convenio, las enmiendas de los anexos deben ser adoptadas por una mayoría de dos tercios de las Partes contratantes. A menos que un tercio de las Partes contratantes hayan notificado objeciones, una enmienda entrará en vigor tres meses después de la fecha de adopción para las Partes contratantes que no hayan notificado objeciones.

La posición de la Unión con respecto a la propuesta de enmiendas de los anexos del Convenio (y su adopción en el seno del Comité permanente) se establece mediante una Decisión del Consejo, basada en una propuesta de la Comisión, de conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE, ya que dichas enmiendas surtirán efectos jurídicos en la Unión.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. El estatuto jurídico actual del lobo (*Canis lupus*) en el marco del Convenio de Berna

La inclusión inicial de especies animales en los anexos II o III se basó en los datos científicos disponibles en el momento de la negociación del Convenio en 1979 y en las listas de mamíferos, aves, anfibios y reptiles amenazadas en Europa, elaboradas por el Comité Europeo para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales del Consejo de Europa⁴. El artículo 1, apartado 2, del Convenio establece que «Se concede una especial atención a las especies amenazadas de extinción y vulnerables»⁵.

La especie del lobo (*Canis lupus*) figura en el anexo II del Convenio (Especies estrictamente protegidas) desde su entrada en vigor en 1982. Doce Partes individuales (nueve de las cuales son Estados miembros de la UE) han hecho uso de la posibilidad de presentar reservas con arreglo al artículo 22 con respecto a la inclusión de la especie del lobo en el momento de la firma o ratificación del Tratado (Bulgaria, Chequia, Finlandia, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, España, Turquía y Ucrania). Más concretamente, por lo que se refiere a los Estados miembros de la UE, Finlandia, Letonia, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia y Bulgaria formularon reservas completas contra cualquier protección para la especie del lobo, mientras que Lituania y España formularon una reserva contra la protección estricta del lobo de conformidad con el anexo II, pero se comprometieron a su protección, de conformidad con el anexo III, permitiendo la gestión sostenible del lobo.

Desde 2006, Suiza ha propuesto en tres ocasiones (2006, 2018 y 2022) que la especie del lobo y, por tanto, todas las poblaciones de lobos cubiertas por el Convenio sean excluidas del anexo II e incluidas en el anexo III del mismo. Estas propuestas no fueron adoptadas por el Comité permanente debido a un apoyo insuficiente de las Partes contratantes.

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 24 de noviembre de 2022 sobre la protección de la ganadería y de los grandes carnívoros en Europa⁶, acogió con satisfacción el hecho de que el punto «Propuesta de modificación: Exclusión del lobo (*Canis lupus*) de la lista del anexo II

⁴ Véase el informe explicativo del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ Artículo 1, apartado 2, del Convenio de Berna (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=104>).

⁶ Resolución del Parlamento Europeo 2022/2952 (RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_ES.html).

para su inclusión en el anexo III del Convenio» se incluyó en el orden del día de la 42.^a reunión del Comité Permanente del Convenio de Berna e hizo hincapié en que el estado de conservación del lobo a escala paneuropea justifica una mitigación del nivel de protección y, por consiguiente, la adopción de la modificación propuesta.

3.2. Consideraciones para proponer trasladar la especie del lobo (*Canis lupus*) del anexo II (Especies de fauna estrictamente protegidas) al anexo III (anexo de fauna protegidas) del Convenio

El Convenio de Berna no establece explícitamente qué criterios rigen la inclusión en los anexos II o III. La Recomendación n.º 56 (1997)⁷ del Comité permanente del Convenio proporciona directrices para su inclusión en los anexos I y II del Convenio. Las presentes directrices recomiendan que las Partes contratantes tengan en cuenta lo siguiente a la hora de proponer modificaciones del anexo II:

«1. Amenaza Se tendrán en cuenta la categoría de amenaza, la vulnerabilidad de la especie a los cambios en su hábitat, su relación particular con un hábitat amenazado, las tendencias y variaciones del nivel de población y su vulnerabilidad a un posible uso no sostenible. Se tendrá en cuenta si la especie está disminuyendo en la zona central de su distribución o solo está amenazada en el límite de su área de distribución.

2. Papel ecológico. Se tendrá en cuenta el papel ecológico de la especie, como su posición o su papel en la cadena alimentaria (es decir, las aves de presa, las especies insectívoras como los murciélagos), su papel estructural en los ecosistemas (corales, brezales) o el hecho de que las especies en peligro o los ecosistemas en peligro puedan depender en gran medida de ellos (es decir, fanerógamas marinas como la Posidonia oceanica) o correr el riesgo de verse amenazados por su explotación (como el marisco Lithophaga lithophaga).».

Al mismo tiempo, el artículo 2 del Convenio tiene un alcance más amplio y se refiere al objetivo de alcanzar un nivel de población «que corresponda concretamente a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, teniendo, asimismo, en cuenta, las exigencias económicas y recreativas[...]».

Tendencias actuales del estado de conservación del lobo en Europa

Tras una larga historia de persecución deliberada que se tradujo en su extinción en la mayoría de los países europeos, la combinación de una serie de cambios ecológicos, sociales y legislativos (protección jurídica, abandono de tierras, reforestación natural, aumento de las poblaciones de ungulados silvestres, cambios de la actitud pública hacia esta especie) permitió al lobo sobrevivir y, luego, experimentar una rápida recuperación de la población a finales del siglo XX, y en particular en los últimos diez a veinte años. Una comparación entre los mapas de distribución de la especie en 2000⁸, 2005⁹ y 2016¹⁰ demuestra la considerable expansión del área de distribución alcanzada por las nueve subpoblaciones de lobos principalmente transfronterizas en Europa. En la actualidad, la especie está presente en todos los países de Europa continental, y algunos de ellos albergan grandes poblaciones de más de 1 000 individuos.

⁷ Recomendación n.º 56 (1997) del Comité permanente del Convenio (<https://rm.coe.int/168074680c>)

⁸ Plan de acción para la conservación del lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2000 — T-PVS (2000) 23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>).

⁹ Informe sobre el estado de conservación y las amenazas para el lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 [[Microsoft Word — inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc \(coe.int\)](#)]

¹⁰ Evaluación del estado de conservación del lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

En septiembre de 2022, una actualización del estado de conservación del lobo, desarrollada por la Iniciativa de Grandes Carnívoros para Europa (LCIE, un grupo especializado de la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN) para el Convenio de Berna¹¹, mostró que el número total de lobos en la UE sería probablemente del orden de 19 000 (frente a alrededor de 14 300 en 2016) y el número de lobos en Europa (excluyendo Bielorrusia y la Federación de Rusia) probablemente superaría los 21 500 (frente a alrededor de 17 000 en 2016)¹². Según el estudio de la LCIE, 19 de los 34 países notificaron un aumento del número de lobos y solo 3 países notificaron un número decreciente, todos ellos en la región dinárico/balcánica¹³. En cuanto a la UE, en 17 de los 24 Estados miembros de la UE con lobos, sus poblaciones estaban aumentando y, en los otros 7, eran estables o fluctuantes. Por lo tanto, la LCIE consideró que los lobos no estaban disminuyendo en ningún Estado miembro de la UE.

La evaluación de la LCIE para el Convenio de Berna de 2022 también actualizó las evaluaciones de los criterios de la Lista Roja de la UICN que datan de 2018¹⁴. La LCIE consideró que el lobo tenía la calificación de «preocupación menor» tanto a nivel europeo como de la UE-27, de forma similar a la evaluación de la lista roja de 2018. La evaluación de la LCIE 2022 concluye que «la magnitud de las cifras y los cambios en las últimas décadas permiten concluir que el número de lobos en Europa ha aumentado durante la última década y que las tendencias positivas generales parecen estables o en aumento. El estado de conservación a escala europea es indiscutiblemente positivo y la especie puede clasificarse como “preocupación menor” en el sistema de la Lista Roja de la UICN cuando la evaluación se realiza a escala continental.».

En cuanto a las nueve subpoblaciones de lobos en Europa, la LCIE señaló que están aumentando en todo el continente, excepto la subpoblación ibérica, que se mantiene estable, y la subpoblación dinárico/balcánica, cuya tendencia se desconoce. En la evaluación de la LCIE 2022 se llegó a la conclusión de que tres subpoblaciones pueden considerarse «preocupación menor», cinco pertenecen a la categoría «casi amenazada» y una – la subpoblación escandinava – se encuentra en la categoría «vulnerable». Se trata de una nueva mejora en comparación con la evaluación de la Lista Roja de 2018, según la cual tres subpoblaciones — los Alpes escandinavos, centroeuropeos y occidentales — se evaluaron como «vulnerables» debido al tamaño limitado de su población.

A escala de la UE, la última evaluación del estado de conservación del lobo¹⁵ basada en los informes presentados en 2019 por los Estados miembros en el marco del artículo 17 de la Directiva sobre hábitats abarcó el período 2013-2018. Se informó de que el lobo estaba presente en 21 países de la UE, con una población total de la UE estimada en ese momento en torno a 11 000 / 17 000 (mejor valor: 13 492 lobos). El informe mostró que la especie se hallaba en un estado de conservación favorable en dieciocho de las treinta y nueve zonas nacionales de las regiones biogeográficas donde estaba presente la especie. Aun cuando, en ese momento, el estado de conservación seguía siendo desfavorable en varias partes nacionales de regiones biogeográficas, los informes de los Estados miembros presentados en 2019 con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats también indicaban que el tamaño de la población, el hábitat de la especie y el área de distribución de la especie mostraban, en general, una tendencia estable o positiva en todas las regiones biogeográficas,

¹¹ Evaluación del estado de conservación del lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹² Evaluación del estado de conservación del lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹³ Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Macedonia del Norte

¹⁴ Evaluación de la Lista Roja de la UICN del lobo, 2018 [[Canis lupus \(Grey Wolf\) \(iucnredlist.org\)](https://www.iucnredlist.org)]

¹⁵ <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

confirmando que la especie seguía recuperando partes de su área de distribución natural. La ampliación del tamaño, el hábitat y el área de distribución de la población de lobos, a pesar de ser una evolución positiva, no se traduce automáticamente en una evaluación favorable del estado de conservación al nivel geográfico pertinente (biogeográfico nacional o de la UE), ya que también deben tenerse en cuenta otros elementos, como poblaciones y áreas de distribución suficientemente grandes (valores de referencia), estructura normal de la población y buenas perspectivas de futuro. A nivel de las regiones biogeográficas de la UE, la evaluación mostró que la especie se encontraba en un estado de conservación desfavorable e inadecuado en 6 regiones biogeográficas de la UE y en un estado favorable en una región biogeográfica alpina.

En 2023, un análisis en profundidad de la situación del lobo en la UE¹⁶ revisó los datos científicos disponibles sobre la especie, los datos notificados por las autoridades nacionales de los Estados miembros de la UE y los datos pertinentes recogidos a partir de un ejercicio de recopilación de datos específico. El resultado de este análisis confirma la tendencia al alza del tamaño de la población, así como la expansión en curso del área de distribución del lobo. En 2023 se ha estimado un total de alrededor de 20 300 lobos en la UE¹⁷. Esta estimación es superior a los aproximadamente 19 000 lobos estimados en septiembre de 2022 por la LCIE y superior a la población estimada en alrededor de 11 000/17 000 notificados en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre hábitats para el período 2013-2018. También es superior a una estimación anterior de 2012 que llegó a la conclusión de la presencia de 11 193 lobos en la UE¹⁸. El análisis en profundidad concluye que las poblaciones están aumentando en la mayoría de los Estados miembros de la UE. Los datos de 10 Estados miembros de la UE con resultados de seguimiento disponibles que abarcan los últimos años muestran que en todos estos Estados miembros, excepto en uno, los aumentos de población son significativos en los dos o tres últimos años¹⁹. Además, en 2023 se detectaron manadas de cría de lobeznos en los 24 Estados miembros de la UE con poblaciones de lobos, excepto Luxemburgo.

La recuperación satisfactoria de las poblaciones de lobos y de su área de distribución en todo el continente europeo en las últimas décadas también demuestra la gran adaptabilidad de la especie. La capacidad de los lobos para recuperar las regiones mediante una rápida expansión de la población, empezando por un número reducido, ha sido constatada claramente y demuestra que la especie es resiliente²⁰. La LCIE señaló que las perspectivas se notificaron como positivas²¹, y que se espera una mayor expansión para prácticamente las nueve subpoblaciones.

¹⁶ Blanco y Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union — an In-depth Analysis* [La situación del lobo (*Canis lupus*) en la Unión Europea — Un análisis en profundidad]. Informe del Grupo N2K para la DG Medio Ambiente, Comisión Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco y Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union — an In-depth Analysis* [La situación del lobo (*Canis lupus*) en la Unión Europea — Un análisis en profundidad]. Informe del Grupo N2K para la DG Medio Ambiente, Comisión Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani et al. 2015, Acciones clave para las poblaciones de grandes carnívoros en Europa, Instituto de Ecología Aplicada (Roma, Italia) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ Tabla 2.4.2 Tendencias sobre la presencia del lobo en años recientes en algunos Estado miembro de la UE, Blanco y Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union — an In-depth Analysis* [La situación del lobo (*Canis lupus*) en la Unión Europea — Un análisis en profundidad]. Informe del Grupo N2K para la DG Medio Ambiente, Comisión Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁰ Véanse ejemplos de rápida expansión (tanto en el tamaño de la población como en el intervalo) en Francia (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) y en Alemania (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ Evaluación del estado de conservación del lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) e Informes en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre hábitats

Amenazas y estatuto de protección jurídica

Las amenazas para los lobos son de naturaleza múltiple y diversa. La presión notificada con mayor frecuencia por los Estados miembros²² de la UE durante el período (2013-2018) es la «caza ilegal y muerte». Esta presión, y la presión «intoxicación de animales» notificada en cuarto lugar, están relacionadas con el problema de la caza furtiva del lobo. El «impacto de las carreteras, los caminos, las vías férreas y las infraestructuras conexas» ocupa el segundo lugar, ya que abarca tanto la mortalidad directa causada por los accidentes de tráfico como por la fragmentación que pueden producir entre las poblaciones. Las «interacciones con las actividades agrícolas» y la «caza» también se consideran presiones frecuentes. Entre las nuevas amenazas emergentes figuran las vallas fronterizas y la hibridación entre lobos y perros.

Algunas de estas presiones se abordan directamente mediante las prohibiciones de muerte y perturbación intencionados y de daños o destrucción deliberados de lugares de reproducción y descanso de especies estrictamente protegidas en virtud del anexo II, tal como se establece en el artículo 6 del Convenio.

Si bien las especies enumeradas en el anexo III no están sujetas a estas prohibiciones, están sujetas a la protección de especies de conformidad con el artículo 7 del Convenio y a la obligación general del artículo 2.

El artículo 7, apartado 1, del Convenio establece que cada Parte contratante «adoptará las medidas legislativas y reglamentarias apropiadas y necesarias para proteger las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo III». De conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Convenio, «[c]ualquier explotación de la fauna silvestre enumerada en el Anexo III se regulará de tal forma que mantenga la existencia de esas poblaciones fuera de peligro, habida cuenta de las disposiciones del artículo 2 ». El artículo 7, apartado 3, del Convenio especifica que dicha protección incluye: «a) el establecimiento de períodos de cierre u otras medidas reglamentarias de explotación; b) la prohibición temporal o local de la explotación, si a ello hubiere lugar, con el fin de permitir que las poblaciones existentes vuelvan a alcanzar un nivel satisfactorio; c) la reglamentación, si a ello hubiere lugar, de la venta, posesión, transporte u oferta para la venta de animales silvestres, vivos o muertos».

Según el Informe explicativo del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa²³, el artículo 7 «obliga a las Partes contratantes a garantizar la protección de la fauna que figura en el anexo III. No obstante, teniendo en cuenta que todas estas especies pueden, en distintos grados, ser legítimamente explotadas en un Estado determinado, el Convenio no excluye la posibilidad de que cada Parte contratante autorice dicha explotación a condición de que solo afecte a las especies que no estén amenazadas en su territorio y de que dicha explotación no ponga en peligro la población animal de que se trate. Para ello, la Parte contratante debe supervisar la explotación y, en su caso, imponer medidas más estrictas. El artículo se ha redactado de este modo con el fin de ofrecer flexibilidad a los Estados con respecto a las especies que de vez en cuando no pueden estar directamente amenazadas. Al aplicar esta disposición, las Partes contratantes deberán tener en cuenta, de conformidad con el artículo 2, las subespecies y variedades que se encuentren en peligro a nivel local, sin verse amenazadas a nivel europeo.»

²² <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

²³ Informe explicativo del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa <https://rm.coe.int/16800ca431>

Por lo tanto, las presiones mencionadas anteriormente en relación con la caza y la caza furtiva también deben abordarse mediante medidas adoptadas de conformidad con el artículo 7 del Convenio (mediante la regulación de la caza y la represión de la caza furtiva). La principal diferencia entre ambos regímenes en relación con estas amenazas es que el régimen de protección de las especies enumeradas en el anexo III mantiene una mayor flexibilidad en lo que respecta a las medidas adecuadas que las Partes contratantes deberán adoptar. Cabe destacar que estas medidas adecuadas deben seguir garantizando la protección de la especie y mantenerla fuera de peligro, tal como se exige en el artículo 7, apartados 1 y 2 del Convenio. Por lo tanto, la Comisión sostiene que, siempre que se cumpla el artículo 7 del Convenio en cuanto a las medidas apropiadas adoptadas por las Partes, las amenazas al lobo, como la caza y la caza furtiva, seguirían siendo suficientemente abordadas tras la inclusión de la especie en el anexo III del Convenio. Además, de conformidad con el artículo 8 del Convenio, la prohibición de determinados métodos de captura y muerte especificados en el anexo IV del Convenio es aplicable a las especies enumeradas tanto en el anexo II como en el anexo III del Convenio.

Otras amenazas, como la mortalidad directa causada por accidentes de tráfico, no se abordan mediante las medidas exigidas en virtud del régimen de protección rigurosa aplicable a las especies enumeradas en el anexo II, ni con las medidas exigidas en virtud del régimen de protección aplicable a las especies enumeradas en el anexo III.

Además, tal como se establece en la Recomendación n.º 163 (2012) del Comité permanente del Convenio de Berna, adoptada el 30 de noviembre de 2012, sobre la gestión de las poblaciones en expansión de grandes carnívoros en Europa, se anima a las Partes contratantes del Convenio de Berna a colaborar, según proceda, con otros Estados que compartan las mismas poblaciones, con el objetivo de mantenerlas sanas y en un estado de conservación favorable. Esta cooperación, que implica medidas de coexistencia y protección, sigue siendo necesaria y pertinente si la especie del lobo figura en el anexo III del Convenio.

3.3. Consideraciones socioeconómicas

La continua expansión del área de distribución del lobo y su recolonización de nuevos territorios han dado lugar a un aumento de los conflictos con las actividades humanas, especialmente en lo que respecta a los daños causados al ganado por el lobo. La depredación ha alcanzado cifras importantes y afecta a cada vez más regiones, tanto en los Estados miembros de la UE como en las Partes contratantes en el Convenio de Berna no pertenecientes a la Unión. La depredación del ganado por el lobo es la principal causa de conflictos con los seres humanos, junto con el área de distribución y la expansión de la población de la especie. Los costes financieros y sociales asociados a la ampliación del área de distribución del lobo y su recuperación de nuevos territorios han ido aumentando progresivamente y seguirán siendo importantes para la prevención y la indemnización de los daños al ganado debidos a la presencia del lobo.

Los datos recopilados sobre la densidad de incidentes en el análisis en profundidad de la situación del lobo a partir de 2023 indican que los daños causados por el lobo están aumentando en la UE. En particular, según los últimos datos disponibles de los Estados miembros²⁴, se calcula que los lobos matan anualmente al menos 65 500 cabezas de ganado en la UE, de los cuales el 73 % son ovinos y caprinos, el 19 % son bovinos y, el 6 %, caballos y asnos criados para la producción de carne. También matan renos semidomésticos en

²⁴ Datos agregados de los Estados miembros recogidos en 2023, relativos a diferentes años en función del Estado miembro entre 2017 y 2022.

Finlandia (1 261 en 2022) y en Suecia (cifra desconocida). Estas cifras son superiores a las que se muestran en el estudio LCIE de 2022 de 53 530 cabezas de ganado atacadas anualmente en la UE²⁵; sin embargo, el cambio significativo podría depender en parte de las diferentes opciones tomadas en materia de compensación y, por tanto, registro, de las pérdidas por depredación de lobos en 2022.

Aunque estos datos no son directamente comparables, parece que, en general, los daños al ganado han aumentado a medida que ha crecido la población de lobos, lo que confirma la importancia de invertir en medidas de prevención eficaces. El aumento de los daños al ganado también ha dado lugar a una menor aceptación de la especie en algunas regiones de la UE. Si bien el impacto del lobo en el ganado es pequeño a escala de la UE y los daños globales al ganado parecen tolerables a nivel nacional, su concentración a nivel local puede revelar una fuerte presión en determinadas zonas, con consecuencias emocionales para los ganaderos y pérdidas económicas indirectas difíciles de cuantificar. En algunas zonas, los daños recurrentes al ganado pueden representar un reto adicional para el pastoreo, el patrimonio cultural y el modo de vida de las comunidades rurales, lo que requiere un apoyo específico para medidas de prevención eficaces²⁶. De hecho, la ganadería extensiva es esencial para el mantenimiento y la conservación de ecosistemas agrícolas de gran diversidad, como los pastos permanentes. Además, el pastoreo es una actividad tradicional, parte de nuestro patrimonio social y clave para la economía de las zonas rurales montañosas y marginales.

La presente propuesta creará una mayor flexibilidad para las Partes en el Convenio de Berna sobre cómo hacer frente al aumento de los daños y a los posibles conflictos socioeconómicos asociados al lobo en algunas zonas, manteniendo al mismo tiempo el objetivo de alcanzar un estado de conservación favorable para todas las poblaciones de lobos en la UE.

3.4. Conclusión

Parece justificado proponer modificar los anexos del Convenio de Berna trasladando la especie del lobo (*Canis lupus*) del anexo II (Especies de fauna estrictamente protegidas) al anexo III (Especies de fauna protegidas) del Convenio. Este cambio parece adecuado habida cuenta, en particular, de las tendencias actuales del estado de la población y del nivel de protección que ofrece el régimen de protección de las especies de conformidad con el anexo III en relación con los artículos 2, 7 y 8 del Convenio.

Dicha propuesta corresponde en gran medida a la posición expresada por el Parlamento Europeo en su Resolución de 24 de noviembre de 2022²⁷.

Una vez que entre en vigor la modificación de los anexos del Convenio de Berna (traslado de la especie del lobo del anexo II al anexo III), se permitiría a la Unión modificar los anexos correspondientes de la Directiva sobre hábitats con el fin de reflejar el menor nivel de protección de la especie del lobo en su ordenamiento jurídico interno.

²⁵ Datos agregados de los Estados miembros recogidos en 2023, relativos a diferentes años en función del Estado miembro entre 2017 y 2021.

²⁶ Blanco y Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union — an In-depth Analysis* [La situación del lobo (*Canis lupus*) en la Unión Europea — Un análisis en profundidad]. Informe del Grupo N2K para la DG Medio Ambiente, Comisión Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_ES.html

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un Convenio, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «influyen de manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»²⁸.

4.1.2. Aplicación al presente caso

El Comité permanente es un organismo creado por el Convenio.

Las decisiones que se insta a adoptar al Comité permanente constituyen actos con efectos jurídicos. Los actos previstos serán vinculantes con arreglo al Derecho internacional de conformidad con los artículos 6 y 7 del Convenio. Los actos previstos ni completan ni modifican el marco institucional del Convenio.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto por el cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren al medio ambiente.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Dado que los actos del Comité permanente modificarían los anexos II y III del Convenio, sería conveniente publicarlos en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, si se adoptan.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea sobre la presentación de propuestas de enmienda de los anexos II y III del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa con vistas a la reunión del Comité permanente del Convenio

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, leído en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna o, en adelante, «el Convenio») fue celebrado por la Unión en virtud de la Decisión 82/72/CEE²⁹ del Consejo, y entró en vigor el 1 de septiembre de 1982.
- (2) Con arreglo al artículo 17 del Convenio, el Comité permanente puede adoptar una decisión para modificar los anexos del Convenio.
- (3) De conformidad con el artículo 17 del Convenio, el plazo para la presentación de propuestas de enmienda es de al menos dos meses antes de la reunión del Comité permanente. La Unión, como Parte en el Convenio, podrá proponer modificaciones en dichos anexos.
- (4) En vista de la Recomendación n.º 56 (1997) del Comité permanente sobre las directrices que deben tenerse en cuenta al presentar propuestas de enmienda de los anexos I y II del Convenio y al adoptar las enmiendas³⁰, las consideraciones pertinentes para la inclusión de especies en los anexos del Convenio incluyen factores ecológicos y científicos, como el estado de conservación, las tendencias de las poblaciones y las amenazas.
- (5) El artículo 2 recoge el objetivo del Convenio de alcanzar un nivel de población «que corresponda concretamente a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, teniendo, asimismo, en cuenta, las exigencias económicas y recreativas [...]» y establece el contexto más amplio de las medidas adoptadas por las Partes en el Convenio. Este contexto más amplio, incluidas las consideraciones socioeconómicas, puede tenerse en cuenta al proponer una enmienda de los anexos del Convenio de Berna.

²⁹ DO L 38 de 10.2.1982, p. 1.

³⁰ Recomendación n.º 56 (1997) relativa a las directrices que deben tenerse en cuenta al formular propuestas de enmienda de los anexos I y II del Convenio y al adoptar las enmiendas (disponible en <https://rm.coe.int/168074680e>).

- (6) El estado de conservación del lobo ha mostrado una tendencia positiva desde las últimas décadas. El lobo se ha recuperado con éxito en todo el continente, con una expansión significativa del área de distribución de la especie y su población ha alcanzado niveles importantes, y los niveles de población estimados para la UE casi se han duplicado en 10 años (pasando de 11 193 en 2012, y entre 11 000 y 17 000 en 2019, a 20 300 en 2023). También se informa de que las poblaciones están aumentando continuamente en todo el continente³¹. A pesar de las amenazas que persisten para la especie del lobo, la recuperación satisfactoria de sus poblaciones y el aumento de su área de distribución en todo el continente europeo en las últimas décadas ponen de manifiesto la gran adaptabilidad y resiliencia de la especie.
- (7) Al mismo tiempo, la continua expansión del área de distribución del lobo en Europa y su recuperación de nuevos territorios han dado lugar a crecientes retos socioeconómicos en relación con la coexistencia con las actividades humanas, en particular debido a los daños al ganado que han alcanzado niveles importantes, afectando a cada vez más regiones y Estados miembros de la UE y más allá.
- (8) Los datos más recientes sobre el tamaño de la población procedentes de la evaluación de 2022 del estado del lobo realizada por la Iniciativa del Gran Carnívoro para Europa (LCIE) para el Convenio de Berna y del análisis en profundidad de la situación del lobo en la Unión Europea a partir de 2023 proporcionan pruebas suficientes en apoyo de la adaptación del estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*) en virtud del Convenio.
- (9) Procede, por tanto, adaptar el nivel de protección de la especie del lobo. La especie del lobo debe estar sujeta a la protección de especies resultante de una inclusión en el anexo III en relación con el artículo 7 del Convenio.
- (10) Esta adaptación del nivel de protección añadiría flexibilidad para hacer frente a los crecientes retos socioeconómicos relacionados con el lobo vinculados a la continua expansión de su área de distribución en Europa y a su recuperación de nuevos territorios.
- (11) Tal como se establece en la Recomendación n.º 163 (2012) del Comité permanente del Convenio de Berna, adoptada el 30 de noviembre de 2012, sobre la gestión de las poblaciones en expansión de grandes carnívoros en Europa, se anima a las Partes contratantes del Convenio de Berna a colaborar, según proceda, con otros Estados que compartan las mismas poblaciones, con el objetivo de mantenerlas sanas y en un estado de conservación favorable. Esta cooperación, que implica medidas de coexistencia y protección, sigue siendo necesaria y pertinente si la especie del lobo figura en el anexo III del Convenio.
- (12) Por consiguiente, en vista de la 44.ª reunión del Comité permanente del Convenio en 2024, o de cualquier reunión excepcional anterior que la Unión pueda solicitar, la Unión debe presentar una propuesta de enmienda de los anexos II y III del Convenio suprimiendo el lobo (*Canis lupus*) del anexo II e incluyéndolo en su anexo III.

31

Evaluación del estado de conservación del lobo (*Canis lupus*) en Europa, Consejo de Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) y Blanco and Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union — an In-depth Analysis* [La situación del lobo (*Canis lupus*) en la Unión Europea — Un análisis en profundidad]. Informe del Grupo N2K para la DG Medio Ambiente, Comisión Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

- (13) Procede establecer asimismo la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en la reunión del Comité permanente, ya que las decisiones para modificar los anexos del Convenio serán vinculantes para la Unión.
- (14) La propuesta deberá comunicarse a la Secretaría para su examen en la próxima reunión del Comité permanente del Convenio o en cualquier reunión excepcional anterior que la Unión pueda solicitar.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Se autoriza a la Comisión a presentar al Comité permanente del Convenio, en nombre de la Unión, una propuesta para trasladar la especie del lobo (*Canis lupus*) del anexo II relativo a «Especies de fauna estrictamente protegidas» al anexo III relativo a «Especies de fauna protegidas».
2. La Comisión transmitirá dicha propuesta a la Secretaría del Convenio.

Artículo 2

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité permanente del Convenio de Berna será la de apoyar la supresión del lobo (*Canis lupus*) del anexo II y su inclusión en el anexo III del Convenio.

Artículo 3

Los representantes de la Unión, en consulta con los Estados miembros durante las reuniones de coordinación *in situ*, podrán acordar el acercamiento de las posiciones a que se refieren los artículos 1 y 2, a la luz de la evolución de la situación en el Comité permanente, sin necesidad de una nueva decisión del Consejo.

Artículo 3

La destinataria de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente